

Non classifié

COM/TD/ENV(99)26/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 16-Nov-1999
Dist. : 17-Nov-1999

PARIS

DIRECTION DES ECHANGES
DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Or. Ang.

COM/TD/ENV(99)26/FINAL
Non classifié

Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement

TRANSPARENCE ET CONSULTATION DANS LE DOMAINE DES ECHANGES
ET DE L'ENVIRONNEMENT

ETUDES DE CAS PAR PAYS

Volume 1

84412

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

Ce document a été établi dans le cadre du programme de travail de l'OCDE sur les échanges et l'environnement. Le présent texte est publié en tant que document non classifié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

On peut également trouver ce document sur le site web: <http://www.oecd.org/ech/docs/envi.htm> . Il est également disponible en anglais.

Copyright OCDE 1999

Les demandes de reproduction ou de traduction doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE, 2 rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France

ou par courrier électronique à :
Laurence.gerrer@oecd.org ou Luc.garcia@oecd.org
ou par fax au +(33-1) 45 24 13 91

PRÉFACE

En 1993, les Ministres des pays de l'OCDE ont adopté quatre Lignes directrices opérationnelles sur les échanges et l'environnement, couvrant : A) la transparence et les consultations ; B) les examens du point de vue des échanges et de l'environnement ; C) la coopération internationale dans le domaine de l'environnement ; D) le règlement des différends. En 1994, les Ministres ont décidé qu'il fallait procéder à un examen des mesures prises par les pays Membres de l'OCDE pour mettre en œuvre les Lignes directrices. Un premier examen a eu lieu en 1995-96, puis un autre en 1998-99. Les réponses fournies en ces deux occasions par les gouvernements des pays Membres ont été rassemblées et publiées, respectivement sous les cotes OCDE/GD(96)98 (22 pays) et COM/TD/ENV(98)132/FINAL (25 pays plus la Commission européenne).

Lors de l'examen de la mise en œuvre des Lignes directrices opérationnelles à la réunion du Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement (GTC) en décembre 1998, il a été décidé d'approfondir l'examen et de le centrer sur la mise en œuvre de la première Ligne directrice opérationnelle :

***Transparence et consultation** : les gouvernements doivent assurer la transparence et organiser des consultations avec les parties intéressées pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques commerciales et d'environnement qui peuvent avoir des effets importants les unes sur les autres.*

Afin d'enquêter plus avant sur la manière dont la transparence et la consultation sont assurées dans la pratique, le Groupe de travail conjoint a décidé de réaliser une série de brèves études de cas portant sur la mise en œuvre de la première Ligne directrice opérationnelle dans les pays Membres de l'OCDE. Huit pays ont été sélectionnés pour la première série d'études de cas : l'Australie, le Canada, les Communautés européennes, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Ces pays ont été choisis en raison de leur proximité de l'OCDE, de la réalisation d'un projet commun avec la Commission de coopération environnementale dans le cas des Etats-Unis et du Canada et de l'utilisation d'un consultant local en Australie. Il est prévu d'autres séries d'études de ce genre.

La méthode était nouvelle car les études de cas comportaient des entretiens entre un agent ou un consultant de l'OCDE, non seulement avec des fonctionnaires des ministères mais aussi avec des représentants de la société civile -- organisations non gouvernementales s'occupant de questions d'environnement et représentants des milieux d'affaires et de l'industrie. Chaque étude de cas décrit tout d'abord les mécanismes existants en rapport avec les consultations et la transparence tels qu'ils sont présentés par le gouvernement, puis rend compte des impressions de la société civile concernant l'efficacité de ces mécanismes, et des éventuelles propositions faites par les représentants de la société civile quant à la façon dont on pourrait améliorer les procédures. Il a été décidé, à la réunion du Groupe de travail conjoint, que les études de cette première série seraient déclassifiées avant la péremption des informations. Le présent volume contient les rapports relatifs aux huit premières études.

Il est actuellement prévu de réaliser des études analogues sur d'autres pays Membres de l'OCDE, dans quatre catégories non couvertes par la première série : Asie, pays nordiques, sud de l'Europe, nouveaux Membres, notamment en Europe centrale et orientale. La réunion ministérielle de 1999 de l'OCDE a adopté un programme de travail futur "mettant l'accent sur les difficultés rencontrées et sur les stratégies les plus efficaces [en vue de] tirer des enseignements utiles pour de bonne pratiques " après la réalisation d'études de cas sur "un échantillon représentatif de pays qui utilisent différentes méthodes en matière de transparence et de consultation" (C/MIN(99)14).

TABLE DES MATIÈRES

ALLEMAGNE	6
AUSTRALIE	16
CANADA	24
COMMISSION EUROPÉENNE.....	31
ÉTATS-UNIS	38
FRANCE	47
PAYS-BAS.....	54
ROYAUME-UNI.....	61

ALLEMAGNE

I. Introduction

La présente étude porte sur les mesures de transparence et de consultation prises au niveau fédéral en Allemagne. Pour ce pays, il s'agit d'un tableau incomplet. En effet, le système fédéral allemand diffère des systèmes politiques centralisés en place dans les autres pays de l'OCDE, en ce sens que cette juridiction est partagée avec les *Länder* et parfois exclusivement confiée aux *Länder*, comme dans le cas de l'application des lois et réglementations sur l'environnement. En outre, la création de l'Union européenne a reporté sur Bruxelles les pouvoirs de prise de décision politique dans des domaines tels que les échanges ainsi que pour d'autres politiques de l'UE (Union européenne). A ce titre, le gouvernement fédéral n'est pas le seul, et souvent même pas le plus important partenaire dans le dialogue avec les groupes de la société civile allemande.

Pour la présente étude, des représentants du gouvernement allemand ainsi que de groupes de la société civile ayant une expérience des questions d'échanges et d'environnement ainsi que des dispositions actuelles relatives à la transparence et au dialogue, ont été interrogés. Du côté des pouvoirs publics, des responsables du Ministère de l'agriculture (BML), du Ministère de l'économie et de la technologie (BMWi) et du Ministère de l'environnement, de la sauvegarde de la nature et de la sécurité nucléaire (BMU) ont participé. Pour le compte de la société civile, des représentants de *la Bundersverband der Deutschen Industrie* (BDI), du *Bund für Umwelt and Naturschutz* (BUND), de *GERMANWATCH e.V.*, de *Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.* (WEED), et de *la Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nicht Regierungs Organisationen* (VENRO) ont été interrogés. En outre, les pages d'accueil sur Internet du gouvernement allemand et des organisations non gouvernementales interrogées ont été analysées.

II. Contexte

Depuis une vingtaine d'années, la société civile allemande a subi une véritable mutation. Non seulement le nombre d'Organisations non gouvernementales (ONG) volontaires a décuplé, si l'on en juge par exemple par le nombre de groupes de pression officiellement enregistrés à Bonn, mais leur champ d'action s'est également élargi. Certains segments se sont fortement développés, c'est le cas notamment des groupes de défense de l'environnement. Les sondages d'opinion montrent régulièrement que les problèmes d'environnement se situent en tête de la liste des préoccupations nationales du public allemand. La priorité de premier plan accordée à l'environnement transparait dans le réseau de groupes environnementaux bien organisés et de mouvements populaires informels spontanés très actifs au niveau fédéral, des *Länder* et des collectivités locales, ainsi que dans l'émergence et le maintien des Verts en tant que parti politique depuis la fin des années 1970 et l'élaboration de programmes et de politiques fortes en matière d'environnement. Toutefois, tous les groupes appartenant à ce segment de même qu'à d'autres segments de la société civile ne pèsent pas du même poids dans le monde politique. Une vraie participation et une influence efficace dans le processus politique exigent un degré élevé d'information, de bons contacts et une communication permanente avec le monde politique, des moyens financiers et en effectifs suffisants et des équipes solides et crédibles.

En Allemagne, le monde des affaires qui dépend fortement des exportations s'est toujours fortement intéressé à la politique commerciale, et rares sont les autres ONG qui s'intéressent de façon spécifique à ces questions. Pour les ONG s'intéressant à la protection de l'environnement et à d'autres questions de développement, les échanges et/ou l'environnement ne constituent qu'un des domaines politiques qui retiennent leur intérêt. Plusieurs de ces groupes se sont faits entendre au niveau national sur des questions de politique commerciale, et l'intérêt à l'égard de la politique commerciale et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ne fait que croître dans les rangs de la société civile. Une grande partie de leurs activités portant sur les questions d'échanges et d'environnement sont coordonnées de façon informelle et *ad hoc* entre les ONG.

Du côté du gouvernement fédéral, l'intégration des politiques relatives aux échanges et à l'environnement n'est pas assurée par des organismes spécialisés, mais plutôt par des procédures de coordination auxquelles participent de nombreuses divisions et d'autres structures administratives. Ainsi, le Ministère de l'économie et de la technologie (BMW) est chargé de la politique commerciale internationale, y compris des négociations de l'OMC. Le Ministère de l'environnement, de la sauvegarde de la nature et de la sécurité nucléaire (BMU) est chargé des accords internationaux sur l'environnement. Le Ministère de l'agriculture (BML) est chargé de la politique agricole nationale et étrangère. Les réglementations concernant la santé et l'environnement relèvent du Ministère de la santé (BMG), et les questions relatives au développement durable incombent au BMU et au Ministère de la coopération économique et du développement (BMZ) chargés d'élaborer la politique et de mener des négociations avec les pays en développement.

III. Transparence et mécanismes de consultation

A. Mécanismes formels et informels d'accès à l'information

Même si la loi allemande ne confère pas au public un droit d'accès à l'information, le cadre permettant d'obtenir des informations est relativement ouvert, à l'exception de certains documents sensibles. De nombreux moyens sont offerts aux citoyens et aux groupes de la société civile pour se procurer de la documentation et de l'information. D'une manière générale, l'information est mise à la disposition du public sur demande. Il existe des circuits formels de distribution, notamment la publication des réglementations et des textes de lois adoptés au journal officiel, des communiqués de presse, des avis dans des bulletins d'information que différentes administrations publient régulièrement ainsi qu'une masse croissante de documents mis à disposition sur les pages d'accueil du site du gouvernement sur Internet. Pour obtenir des rapports, des projets de lois et d'autres documents non publiés, il faut toute une série de démarches de la part du demandeur. Ce sont plutôt les groupes de la société civile qui sont bien organisés et peuvent faire appel à un réseau de contacts personnels dans les ministères, les agences et au Parlement qui peuvent le plus facilement disposer d'un accès direct et rapide à l'information.

Il existe des moyens plus formels : par exemple, les auditions menées généralement par les ministères ainsi que par le Parlement dans le cas d'initiatives législatives de sorte que chaque proposition de loi soit discutée publiquement avant d'être votée. Il existe au Parlement d'autres procédures de type enquête pour obtenir des informations. En réaction aux préoccupations manifestées par les électeurs, les partis politiques représentés au Parlement peuvent lancer ce qu'on appelle des "petites" et des "grandes" enquêtes au sujet des politiques gouvernementales, auxquelles les ministères répondent alors soit par écrit, soit en séance. En dernier ressort, les citoyens peuvent faire circuler des pétitions si ces enquêtes n'apportent pas de clarification satisfaisante.

Les pouvoirs publics s'efforcent de promouvoir la transparence et l'ouverture du système d'information. Un gros effort est actuellement fourni en vue de développer les services d'information en ligne – de fait, presque tous les ministères et administrations possèdent désormais une page d'accueil sur le site Internet du gouvernement – ce qui témoigne de la volonté des pouvoirs publics de mener une politique d'information active et de mettre à la disposition du public intéressé les textes de lois, rapports et autres documents, et cela de façon plus automatique. L'éventuelle adoption d'une loi sur la liberté de l'information est également en cours de discussion. La coalition SPD/Verts est très favorable à une telle loi qu'elle considère comme une des initiatives envisagées pour renforcer les droits démocratiques des citoyens de participer à la vie publique.

B. Mécanismes informels permanents de consultation et de dialogue avec la société civile

a) Procédures informelles de consultation

Les consultations avec la société civile se font moins dans le cadre de structures formelles que dans celui de procédures informelles et *ad hoc*. Bien entendu, les pouvoirs publics prennent de nombreuses initiatives de réunions, mais les ONG prennent aussi directement contact avec des fonctionnaires et des députés.

Il y a bien des possibilités de participer à des séances publiques et à des séances de questions au Parlement et il existe des réseaux de contact personnel avec des Membres des partis politiques, mais l'exécutif et en particulier les différents ministères sont au centre du processus politique et la cible des pressions exercées par la société civile.

Les questions qui se situent à l'interface des échanges et de l'environnement ignorent les cloisons juridictionnelles des ministères et éventuellement des administrations. Les deux ministères qui se trouvent presque toujours en cause sont le BMWi (le BML dans le cas des échanges agricoles) et le BMU, mais le mécanisme de coordination interministérielle permettant l'élaboration de politiques ou la détermination de positions peut impliquer aussi beaucoup d'autres ministères. De plus, le BMWi est en première ligne dans les négociations de l'OMC, et le BMU pour les accords multilatéraux sur l'environnement, mais l'autre ministère participe aussi toujours à la formulation des positions dans les négociations et fait partie de la délégation nationale participant aux négociations.

Pour les ONG désireuses de faire valoir leur point de vue et de porter leurs préoccupations à la connaissance des pouvoirs publics, les "points d'accès" sont nombreux. Les consultations peuvent se faire à différents stades de la formulation de la politique. Toutefois, ce qui est important pour bien exercer une pression, c'est d'intervenir aux niveaux inférieurs des ministères ou des administrations, là où les premiers projets se rédigent. En effet, il devient plus difficile de modifier des propositions politiques et des positions une fois qu'elles sont arrivées au niveau du ministre ou du Cabinet. En conséquence, des discussions informelles avec les intervenants ont lieu dès le début du processus d'élaboration du projet. C'est en effet à ce stade qu'un fonctionnaire a besoin de recueillir des informations en faisant appel à des experts extérieurs ainsi qu'à un réseau de contacts.

Série de règles communes respectées par les ministères fédéraux pour la préparation des lois et des réglementations, ce qu'on appelle Règles de procédures (*Gemeinsame Geschäftsordnung, GGO II*) constitue le principal cadre de consultation publique¹. D'après ces règles, les ministères sont censés consulter le public et maintenir un contact avec lui. Plus précisément, le paragraphe 24 de GGO II stipule : "pour la préparation de la législation, les représentants des organisations professionnelles concernées ou des groupes d'intérêts doivent être informés et invités à soumettre des éléments ; ils peuvent aussi avoir la possibilité de présenter leur point de vue. A quelques exceptions près, comme le calendrier, la portée et la sélection se font au gré de l'administrateur, la consultation n'est pas un processus normalisé. Chacun des ministres peut à son gré choisir la forme de la consultation ainsi que les participants ; de plus, la formulation très générique des principes directeurs laisse une large place pour des ajustements et des améliorations progressives à apporter au processus de consultation. Les syndicats patronaux et ouvriers sont par tradition les principaux groupes représentés dans ces consultations, mais plus récemment des groupes de consommateurs, de défense de l'environnement ainsi que d'autres groupes ont réussi à accéder à ce processus.

L'apport des ONG peut revêtir de nombreuses formes, allant de remarques écrites à la présence en séance. Chaque ministère a une liste d'organisations représentant certains intérêts qui sont systématiquement invitées à exprimer leur point de vue sur les initiatives proposées. Pour les institutions fédérales, les partenaires consultés sont les grandes organisations opérant au niveau national. Toutefois, cela n'empêche pas des groupes industriels de prendre contact avec des responsables compétents dans leur secteur.

b) *Consultations ad hoc*

La société civile dispose d'autres moyens de participer auxquels elle recourt d'ailleurs fréquemment : ce sont alors les ONG qui prennent elles-mêmes l'initiative de prendre contact avec des responsables pour leur faire part de leurs préoccupations ou de leurs idées. Les réunions régulières que les responsables du BMWi tiennent depuis quelques temps à la demande d'un petit groupe d'ONG qui s'intéressent aux problèmes des échanges sont une bonne illustration de cette démarche. L'ordre du jour et les participants sont déterminés par les ONG en question. Les discussions ont couvert toute une série de questions d'ordre politique dans des contextes tels que la réunion de l'OMC au niveau des ministres qui s'est tenue à Singapour en 1996, l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) ou, plus récemment, les Symposiums de haut niveau sur le commerce et l'environnement et le commerce et le développement organisés par l'OMC ainsi que le prochain cycle de l'OMC. Jusqu'à présent, aucun représentant de l'industrie n'a été invité à ces réunions, mais cette question est en cours de discussion entre les ONG participantes.

D'autres ministères organisent également des réunions du même type qui contribuent à maintenir un dialogue actif entre les pouvoirs publics et la société civile sur des questions concernant les échanges et l'environnement. A l'issue de leur dernière réunion avec le BMWi, le même groupe d'ONG a rencontré en outre des responsables du BMU. La même semaine, le BMZ avec l'association des ONG allemandes de promotion du développement (VENRO), organisations génériques s'occupant des questions Nord-Sud, ont organisé un séminaire de réflexion collective d'une journée sur le thème des pays en développement au sein de l'OMC. Cette conférence se tenait aussi dans le cadre de la préparation des Symposiums de haut

¹ Des obligations distinctes de consultations publiques de caractère plus formel s'appliquent à certaines réglementations concernant l'environnement (par exemple, sur la pollution de l'air, le bruit, les vibrations) couvertes par la Loi fédérale sur le contrôle des émissions de 1974. Dans ce cas, la procédure est formelle et exige des pouvoirs publics qu'ils constituent des groupes *ad hoc* comprenant des représentants du Gouvernement, de la communauté scientifique et de diverses ONG.

niveau sur le commerce et l'environnement et le commerce et le développement organisés par l'OMC (15-18 mars) à laquelle ont assisté près de cinquante représentants d'ONG travaillant à la sauvegarde de l'environnement et à la promotion du développement. L'assistance comptait des responsables de l'OMC, de l'UE, de la FAO et de la Banque mondiale.

A l'approche des événements importants qui vont se dérouler dans le cadre de l'UE ou d'instances internationales, et avant de négocier des traités sur les échanges ou sur la sauvegarde de l'environnement à l'échelle internationale comme la Convention de Bâle et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (*CITES*), le dialogue entre les pouvoirs publics et des groupes de la société civile appartenant au monde des affaires et en dehors des milieux d'affaires ont tendance à s'intensifier. Des pans entiers de la société civile commencent également à se sentir concernés par la mise en œuvre des engagements internationaux. Par exemple, les pouvoirs publics ont invité plusieurs groupes appartenant à la société civile à participer au processus du projet d'élaboration du rapport national de l'Allemagne l'année dernière sur l'application de la Convention sur la biodiversité destiné à être présenté à la Quatrième Conférence des Parties.

Beaucoup de séances de consultation n'ont pas une portée très large, mais au contraire portent sur des points de politique très concrets et spécifiques. Par exemple, des responsables du BMWi, du BMZ, du Ministère des affaires étrangères et du Ministère des finances ont informé plusieurs ONG extérieures au monde des affaires, à leur demande, de la politique et des critères d'attribution de garanties d'investissement en capital pour les entreprises allemandes. Ces groupes font pression pour une politique nationale de garantie du crédit à l'exportation qui accorderait un plus grand poids à des considérations écologiques, sociales et de développement. Dans le cadre de cette campagne, les ONG ont souvent rencontré des députés.

De nombreuses manifestations organisées par des ONG donnent à des représentants du gouvernement l'occasion d'expliquer les politiques et d'orchestrer des débats publics.

c) *Mécanismes consultatifs formels permanents*

Sur les nombreux organismes consultatifs spécialisés, qui sont les principaux mécanismes permanents permettant de recueillir des avis d'experts et qui reflètent une longue tradition allemande consistant à faire participer des experts reconnus à la prise de décision publique, certains traitent des questions qui intéressent tout particulièrement la sphère des échanges et de l'environnement. Les conditions d'adhésion excluent généralement une représentation formelle du large spectre de la société civile dans ces organismes. Le Conseil consultatif sur le changement climatique (WBGU) est un de ces organismes. Ce Conseil diffuse régulièrement des rapports sur l'évolution de l'environnement planétaire et les problèmes qu'elle suscite. Il s'est tout particulièrement intéressé aux Accords internationaux sur l'environnement ainsi qu'à l'Agenda 21, et a édité des rapports spécifiques sur le changement climatique.

Le Parlement dispose d'outils du même ordre pour recueillir des avis d'experts sur des sujets complexes et de longue haleine par l'intermédiaire de ce qu'on appelle des "commissions d'enquête", qui ont étudié des problèmes pertinents tels que le génie génétique et le changement climatique. La mission officielle de ces Commissions, généralement composées de députés et d'experts extérieurs, est de préparer les décisions concernant des questions aussi vastes qu'importantes. Cependant, ils ont aussi pour objectif de renforcer la position du Parlement par rapport au gouvernement, qui lui-même s'assure les services de nombreux groupes d'experts.

Fondé en 1992, le Forum allemand pour l'environnement et le développement (*Forum Umwelt und Entwicklung*) réunit aujourd'hui plus de soixante ONG et onze groupes de travail thématiques, dont un sur les échanges. Ce Forum bénéficie de subventions du BMU et d'un financement de ses projets par le BMZ. Les groupes de travail ont acquis une très grande expertise dans leurs domaines respectifs et sont devenus des interlocuteurs incontournables pour ces ministères ainsi que pour d'autres.

C. *Autres formes de participation de la société civile*

D'une manière générale, les groupes de la société civile allemande accordent une grande importance à leurs propres activités d'information du public. Il s'agit du maintien de contacts avec des journalistes, de la diffusion de communiqués de presse, de publications internes, de campagnes d'information et de manifestations. La tâche la plus difficile consiste souvent à faire porter des points particuliers à l'ordre du jour des débats politiques au sein du gouvernement et à les y maintenir. Une politique d'information active, telle que les campagnes d'information publique, devient alors un outil indispensable. Par exemple, les campagnes dénonçant les "tomates monstrueuses" organisées par le BUND ont stimulé le débat public qui a fini par conduire le gouvernement fédéral à élaborer et à adopter une réglementation en vue d'un étiquetage volontaire "sans OGM" (*Ohne Gentechnik*), qui a pour but de permettre aux consommateurs allemands d'identifier plus clairement les produits alimentaires qui ne contiennent pas d'organismes génétiquement modifiés.

L'organisation en réseau et le principe de coalition avec des groupes de pairs à l'échelle tant nationale qu'européenne et internationale sont considérés comme des instruments importants permettant d'amplifier la voix des ONG sur la scène politique. Le recours à une politique active de l'information, de surveillance, l'exercice de pressions et les campagnes d'information ont gagné du terrain par rapport aux manifestations et autres formes de protestation. Par le biais de ces activités, les ONG elles-mêmes contribuent à l'ouverture et à la transparence dans le domaine politique et, par voie de conséquence, à la responsabilisation du pouvoir politique.

IV. *Expérience des mécanismes existants*

Cette section présente une synthèse des expériences et des points de vue des ONG interrogées au sujet de la transparence et des procédures de consultation, notamment les résultats des consultations, les facteurs qui limitent l'efficacité des dialogues et des consultations ainsi que les suggestions avancées pour améliorer le système actuel.

Trois remarques méritent d'être mentionnées dès le début. Premièrement, des approches intégrées des problèmes de commerce et d'environnement ne font que commencer à être développées. Les ONG interrogées rencontrent régulièrement d'autres ONG et des Membres du gouvernement pour s'entretenir de toute une série de questions concernant les échanges et l'environnement. Toutefois, aucun forum régulier de discussion n'a été créé à ce jour sur l'un ou l'autre de ces thèmes qui puisse permettre d'examiner de façon complète ou systématique l'interface entre échanges et environnement.

Deuxièmement, la plupart des ONG interrogées considèrent que les dispositions actuelles relatives à la transparence et à la participation, telles qu'elles sont en place en Allemagne, sont loin d'être optimales, et plusieurs d'entre elles ont fait des suggestions d'amélioration. Toutefois, un assez large consensus est réuni pour dire que le système a évolué dans le sens d'une plus grande transparence et d'une plus grande participation de la société civile. Ce qui est peut-être le plus important, c'est que les pouvoirs publics sont perçus non pas comme des agents faisant obstacle à cette évolution, mais plutôt comme oeuvrant en faveur d'un renforcement du processus.

Troisièmement, des groupes appartenant à la société civile considèrent les points d'accès non seulement à l'échelle nationale mais aussi à l'échelle de l'UE comme étant indispensables pour leur permettre de bien participer au processus politique concernant les échanges et l'environnement. Comme l'ont souligné bon nombre d'ONG, pour la quasi-totalité des décisions politiques concernant à la fois les échanges et l'environnement, la participation de la société civile au niveau national allemand n'était qu'un des aspects du plus large processus qui se développe à l'échelle européenne. Ainsi, pour que le système de participation puisse fonctionner de façon satisfaisante, il est impératif que tout progrès réalisé à l'échelle nationale s'accompagne d'une plus grande transparence et d'un contrôle parlementaire renforcé de la Commission européenne.

A. Accès général à l'information

En ce qui concerne le gouvernement fédéral allemand, toutes les ONG interrogées pensent que, dans l'ensemble, elles sont en mesure d'obtenir les informations qui concernent leurs travaux, même si dans certains cas elles doivent fournir de gros efforts à cet effet. Les mécanismes formels de distribution, tels qu'ils fonctionnent, ont été jugés insuffisants quant au délai d'obtention des documents et à la priorité des informations. La documentation non publiée en particulier reste inaccessible. Plusieurs personnes ont critiqué l'absence de distribution systématique au public de la documentation importante, de la part des pouvoirs publics, et ont expliqué que c'était la raison pour laquelle elles devaient fournir de gros efforts pour recueillir et diffuser l'information par l'intermédiaire des médias et d'autres réseaux. Cette remarque valait pour de nombreux domaines, mais aussi pour les négociations internationales.

Une politique d'information plus systématique des pouvoirs publics – notamment par une amélioration de la qualité des pages Internet du gouvernement pour qu'elles soient à la hauteur de la richesse des informations proposées par certaines organisations internationales telles que l'OMC – était jugée fortement souhaitable, de sorte que tous les intervenants soient en mesure d'accéder à l'information avec la même facilité. Pour les petites ONG, ce type d'amélioration pourrait leur permettre de réaliser des économies considérables en temps passé par leur personnel à recueillir l'information, temps qui pourrait alors être consacré à de véritables consultations.

B. Processus de consultation

a) Possibilités de participation

Il a été généralement reconnu que ce ne sont pas les occasions qui manquent de rencontrer des personnalités politiques pour être informé ou mener des consultations sur des questions d'ordre politique. Une fois organisés, les contacts ont permis aux ONG de faire entendre leur voix d'une manière ciblée. D'après les personnes interrogées, les pouvoirs publics abordent généralement les consultations avec une bonne ouverture d'esprit et en manifestant un intérêt à l'égard d'avis d'experts sur les questions traitées. Les "réunions-alibi" destinées à discuter des positions du gouvernement qui ont en fait déjà été décidées étaient perçues comme assez rares. Un membre du gouvernement interrogé a expliqué que les dispositions informelles qui fonctionnent en Allemagne ont l'avantage de permettre d'apporter des ajustements aux processus en évolution concernant la société civile. En effet, les interlocuteurs peuvent changer au fil du temps. Compte tenu de cet environnement dynamique, un cadre de consultation plus institutionnalisé risquerait de se traduire par l'exclusion de groupes nouvellement émergents. Chez les ONG, l'absence de structures de consultation plus formelles n'était pas considérée comme un handicap majeur.

La diffusion d'information par les pouvoirs publics est importante tant pour la formation du public que pour le travail des ONG. Toutefois, c'est tout aussi important pour permettre à des avis d'experts provenant de sources extérieures de parvenir aux pouvoirs publics qui formulent les politiques sur la base des connaissances que des groupes appartenant à la société civile peuvent apporter aux discussions. En conséquence, toutes les parties profitent de cet échange d'information et de points de vue. En Allemagne, les ONG préparent et publient de nombreux documents et notes d'information ; toutefois, en raison de la limitation des ressources et du travail très ciblé sur des projets, de nombreuses ONG de défense de l'environnement et de promotion du développement ont du mal à obtenir des avis d'experts extrêmement techniques, souvent nécessaires dans des domaines spécifiques. Seuls les plus grands groupes disposent de cette expertise spécialisée, c'est le cas par exemple du BUND dans le domaine du génie génétique.

La fréquence des consultations n'est pas une bonne mesure de l'efficacité ni de l'efficience des dispositions relatives aux consultations publiques. Comme l'a expliqué le représentant d'une ONG de défense de l'environnement, maintenant que la coalition SPD/Verts est au pouvoir, son entité rencontre des responsables du Ministère de la santé beaucoup plus souvent qu'à l'époque du précédent gouvernement, mais au vu des résultats obtenus, cela ne vaut peut-être pas la peine d'assister à toutes les réunions.

Toutes les ONG ne sont pas d'accord pour dire que cette ouverture est uniforme. L'AMI a été cité comme exemple de négociations dans lesquelles le gouvernement allemand a négligé sa politique d'information. Les consultations n'ont commencé qu'à un stade très avancé et en réponse à des campagnes publiques organisées par certains groupes de la société civile. Dans les discussions sur les approches possibles d'une réglementation de la commercialisation de produits alimentaires contenant des OGM, le gouvernement a toutefois été présenté comme très ouvert et offrant de nombreuses possibilités aux divers groupes de s'exprimer et d'intervenir dans la formulation concrète de la réglementation nationale.

Toutes les ONG ont des contacts et des relations avec tous les grands ministères concernés par la formulation des politiques sur les questions d'échanges et d'environnement, mais les entretiens montrent également que les divers segments de la société civile ont des contacts beaucoup plus fréquents avec les ministères chargés du domaine qui est le plus proche de leurs intérêts. On en arrive ainsi à une situation dans laquelle certains ministères fournissent des informations à certains segments de la société civile, d'autres ministères s'adressant couramment à d'autres segments.

Les ONG extérieures aux milieux d'affaires qui ont été interrogées considéraient qu'il était relativement facile d'accéder dans de bonnes conditions au BMU, BMZ et BMG ainsi qu'à certains députés. Il s'agissait également des ministères qui apparemment poursuivaient une politique d'information particulièrement active. Un représentant avançait l'idée que cela faisait partie d'une stratégie délibérée de ces ministères, visant à apporter un contrepoids aux intérêts industriels sur la scène politique. Par ailleurs, ces groupes considéraient qu'ils étaient mieux servis et compris par ces ministères que par les autres. Des représentants de l'industrie ont décrit leurs relations avec le BMWi comme étant bonnes et constituant la composante principale de leurs relations avec les pouvoirs publics sur les questions concernant les échanges et l'environnement, par rapport, par exemple, à ce que pouvaient être leurs relations avec le BMZ et le BMU. Les ONG extérieures aux milieux d'affaires considéraient que leurs relations avec le BMWi étaient plus distantes et difficiles. Leur explication était que ce ministère avait des liens plus forts avec l'industrie, et cela de longue date, alors que beaucoup d'autres ONG étaient encore relativement des nouveaux venus sur la scène politique. Une autre explication était que les aspirations de l'industrie, qui se trouvaient reflétées dans les objectifs politiques du ministère, divergeaient sensiblement des points de vue des groupes de défense de l'environnement et d'autres groupes sur les questions concernant les échanges et, en conséquence, créaient un climat moins convivial. Les points de vue des ONG appartenant aux milieux d'affaires et extérieures aux milieux d'affaires différaient aussi sur les questions de politique d'environnement, mais étaient moins divergents dans le domaine de la politique du développement.

Parallèlement, toutes les ONG extérieures aux milieux d'affaires qui ont été interrogées considéraient que le BMWi avait récemment intensifié ses efforts pour prendre contact avec les groupes extérieurs aux milieux d'affaires. Les entretiens *ad hoc* avec le BMWi sur le prochain cycle de l'OMC et d'autres questions de politique commerciale étaient bien accueillis et considérés comme allant dans le sens de l'instauration de relations plus étroites et comme un exercice constructif d'échanges de vues avec les fonctionnaires du Ministère sur les questions commerciales auxquelles les ONG portaient une attention accrue désormais.

En ce qui concerne le rôle du Parlement, plusieurs ONG ont expliqué que, comme la politique relative aux échanges et à l'environnement donnait lieu à un très petit nombre de décisions de la part du Parlement, elles avaient tendance à accorder une moindre importance au fait de donner leur avis dans le cadre des séances du Parlement. Là encore, compte tenu du fait que les décisions politiques les plus importantes étaient prises au niveau européen, beaucoup de commissions du Parlement allemand avaient pris l'habitude, comme l'a dit l'un des représentants, de "naviguer" dans les propositions, directives et autres textes provenant de la Commission européenne. Le débat sur l'AMI a été mentionné comme étant l'occasion la plus récente pour le Parlement de jouer un rôle clé.

b) *Transparence des résultats*

Plusieurs ONG ont souligné que la mesure dans laquelle leurs préoccupations ou leur avis étaient pris en compte n'était pas toujours transparente. Même si les notes exprimant des points de vue étaient généralement lues par leur destinataire et donnaient lieu à un retour d'information officieux, ce n'était pas une politique courante. Il en allait de même pour le suivi des réunions, pour lequel les informations n'étaient pas mises à disposition de façon automatique. Souvent, l'information ne filtrait qu'au moment où la version finale était prête. La transparence du suivi dépendait en grande partie de la qualité de la relation que les ONG entretenaient avec les responsables en question.

c) *Coordination et couverture du dialogue*

Des représentants de l'industrie ont manifesté leur mécontentement, disant qu'il n'y avait pas suffisamment de coordination entre les politiques des échanges et de l'environnement à l'échelle nationale pour faire en sorte que les échanges ne soient pas menacés par des mesures de sauvegarde de l'environnement et que les implications pour les échanges soient pleinement prises en compte (par exemple, que seules les mesures concernant les échanges et intéressant l'OMC soient reprises dans les Accords multilatéraux sur l'environnement). Ils avaient l'impression, en particulier, que les experts en matière d'échanges n'étaient pas suffisamment entendus, ni à un stade suffisamment précoce.

Un représentant d'une ONG extérieure aux milieux d'affaires a recommandé précisément que toutes les décisions gouvernementales concernant les organisations internationales fassent l'objet de discussions auparavant avec les ONG. Ce préalable devait avoir lieu notamment lorsqu'il s'agissait de signer une convention internationale sur les échanges ou l'environnement. Outre l'initiative de l'AMI, des représentants ont beaucoup cité la Convention de l'OMC qui, affirmaient-ils, n'avait pas fait l'objet d'un débat suffisant en Allemagne lorsqu'elle avait été adoptée en 1994. Une ONG a également souligné la nécessité d'améliorer le dialogue entre la société civile et le Parlement, surtout dans le cadre d'une plus grande participation du Parlement à la gestion du système commercial mondial. A cet effet, il a été suggéré notamment de créer une commission d'enquête" parlementaire qui suivrait et conseillerait le Parlement sur les travaux de l'OMC. Apparemment, cette idée de création d'une Commission d'enquête serait soutenue par la coalition SPD/Verts.

Pour pouvoir participer de façon plus efficace, il faudrait d'abord que la société civile s'organise ; il en va de même des institutions publiques si elles veulent répondre aux demandes croissantes de participation. En Allemagne, les syndicats patronaux et ouvriers sont financièrement puissants et particulièrement bien organisés ; par ailleurs, les grandes associations de défense de l'environnement comme *Greenpeace* (qui a un chapitre allemand) ou le BUND disposent de réserves financières suffisantes. L'état allemand apporte son appui à d'autres groupes appartenant à la société civile, de différentes manières : notamment par le financement de projets menés par des groupes de défense de l'environnement et de promotion du développement ou par le versement de subventions à des organisations de consommateurs. Pourtant, certaines ONG extérieures aux milieux d'affaires ont expliqué que les ressources dont elles disposaient étaient un facteur qui limitait nettement leur capacité à mener un dialogue large et suivi avec les pouvoirs publics. De ce fait, leur action ne pouvait se faire que par petites étapes. Un représentant des pouvoirs publics a également souligné l'idée que la multiplication des réunions et autres activités auxquelles se trouvaient déjà confrontés de nombreux groupes risquaient d'aboutir à une "participation exagérée".

Les pratiques gouvernementales en matière de consultation sont complètes en ce sens que tous les segments de la société civile ont l'occasion de participer par le biais de divers circuits. D'après plusieurs commentaires faits par des participants interrogés, cela ne signifierait pas pour autant que la communication et le dialogue entre les divers segments de la société civile allemande soient bien développés partout. Les consultations gouvernementales sur les questions d'échanges et d'environnement sont souvent bilatérales ; les conférences réunissant des représentants des milieux d'affaires et des groupes de défense de l'environnement ou une grande diversité d'intervenants sont moins fréquentes. Cette situation peut résulter des préférences des différents interlocuteurs, mais ce peut aussi être un facteur limitant l'efficacité des consultations. Comme l'a souligné un participant, on ne découvre les positions des autres intervenants que lorsqu'on s'assied à la même table, et à ce moment-là on est mal préparé à répondre à leurs arguments.

AUSTRALIE

I. Introduction

Pour la préparation de la présente étude de cas, l'auteur a interrogé des représentants des pouvoirs publics ainsi que des représentants d'entités non gouvernementales. Pour les pouvoirs publics, ont été consultés de hauts fonctionnaires des Ministères du commerce et de l'environnement. Pour la partie non gouvernementale, des représentants du monde des affaires, de la protection de l'environnement et des syndicats². L'auteur a également pu assister à une réunion consultative sur les échanges et l'environnement, ainsi que sur les échanges et le développement, qui s'est tenue le 5 mars 1999 en préparation des prochaines réunions de l'OMC. L'auteur remercie le Ministère australien du commerce et des affaires étrangères qui l'a invité à participer à cette réunion afin de recueillir toute information utile pour rédiger le présent rapport.

II. Contexte

Le gouvernement fédéral australien travaille dans un cadre d'accès relativement ouvert à l'information. L'accès à la documentation est régi par la loi sur la liberté de l'information, qui exige que toute information soit rendue publique sur simple demande, à quelques rares exceptions près relevant notamment de la sécurité nationale ou de certains documents sensibles sur le plan politique ou commercial. Les Membres du gouvernement sont responsables devant le parlement, par le biais de réunions annuelles de commissions sénatoriales qui peuvent leur demander des informations sur l'administration des affaires publiques.

En outre, le grand public peut tout à fait prendre contact avec des Membres de la haute administration : ainsi, les noms et coordonnées des responsables apparaissent généralement dans des publications, communiqués de presse, etc. Les contacts informels entre le public et les Membres de la haute administration font normalement partie du fonctionnement des instances gouvernementales. Plusieurs participants à la présente étude ont souligné que ce contexte d'accès relativement ouvert aux actions, aux informations et au personnel des instances gouvernementales était un facteur de fond révélateur des mécanismes de transparence et de consultation relatifs aux échanges et à l'environnement.

Il a été mentionné que l'"habitude" de procéder à des consultations sur les questions relatives à l'environnement était désormais enracinée depuis l'opération à la fois vaste et approfondie menée en 1990-1991 sous le nom de *Ecologically Sustainable Development* (ESD). Cette opération consistait à créer neuf groupes de travail comprenant des représentants des pouvoirs publics, de l'industrie, de l'environnement et d'autres sphères d'activités, couvrant tous les secteurs de l'activité économique, et chargés d'étudier et de faire rapport sur la manière d'intégrer la notion de développement écologique durable dans chacun des

² Les ONG suivantes ont été contactées : Australian Conservation Foundation, Australian Chamber of Commerce and Industry, Australian Council of Trade Unions, Australian Food Council, Greenpeace, National Association of Forest Industries, Women and Environment Network, BioWeb and Humane Society International.

domaines de l'activité économique. L'opération ESD a certainement été le temps le plus fort dans l'élaboration d'une politique réunissant autant d'enjeux, mais surtout elle a créé un précédent en réunissant des représentants de l'industrie et de l'environnement et des Membres du gouvernement pour parler de questions d'ordre politique intéressant tant les uns que les autres.

En ce qui concerne les questions d'échanges et d'environnement qui font l'objet de conventions internationales, un autre facteur mérite d'être cité. En 1996, le gouvernement fédéral a réformé en profondeur le processus de signature de convention en Australie. Le but de ces réformes est de permettre à un plus large public et aux parlementaires d'examiner les conventions, qu'elles soient déjà signées, en cours de négociations ou sujettes à amendement. Un *Joint Standing Committee on Treaties*, composé de Membres des deux chambres du parlement, est habilité à lancer un débat public, à convoquer des témoins y compris des hauts responsables, à demander des informations puis à faire rapport au gouvernement sur les conventions en question. Les conventions ne peuvent entrer en vigueur qu'à l'issue de procédures précises, y compris la présentation du texte aux deux chambres du parlement et la soumission au parlement d'un *National Interest Assessment* qui doit comporter des détails sur l'ampleur de la consultation publique menée pendant la négociation de la convention ou de ses amendements ultérieurs.

III. Description des mécanismes de transparence et de consultation

A. Mécanismes formels permanents de consultation

Il existe deux mécanismes consultatifs permanents qui couvrent directement les questions des échanges et de l'environnement. Le premier est l'*International Environmental Issues Advisory Group* (Groupe consultatif sur les questions environnementales internationales). Ce groupe est présidé conjointement par les ministres de l'environnement et des affaires étrangères. Il compte 18 Membres nommés par les ministres, et aucun non-Membre ne peut y participer³. Il se réunit deux fois par an et discute de questions internationales relatives à l'environnement, essentiellement mais pas exclusivement de questions faisant, à ce moment-là, l'objet de négociations internationales. Les questions relatives aux échanges et à l'environnement, telles qu'elles se posent au cours de l'élaboration d'accords multilatéraux sur l'environnement ou d'accords économiques multilatéraux, font clairement partie de ses préoccupations. Par exemple, sur demande de Membres de la société civile, l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) a été porté à l'ordre du jour et discuté à la dernière réunion de juin 1998. D'une manière générale, il ne s'agit pas d'un forum de discussion de l'ensemble des questions relatives aux échanges et à l'environnement.

Toutefois, les questions relatives aux échanges et à l'environnement constituent la préoccupation centrale du second mécanisme consultatif permanent, à savoir *le Trade and Environment Working Group*. Ce groupe de travail est piloté par le Ministère du commerce et des affaires étrangères en coopération avec *Environment Australia*. Il ne fonctionne pas au niveau ministériel : il est présidé par un haut fonctionnaire du Ministère du commerce et des affaires étrangères, généralement du niveau d'un Vice-ministre. Ce groupe de travail se réunit en moyenne deux fois par an, selon le calendrier des consultations *ad hoc* connexes, mais souvent avant l'*International Environmental Issues Advisory Group*. La participation à ses

³ Les membres sont : Australian Chamber of Commerce and Industry, Australian Committee for the World Conservation Union, Australian Conservation Foundation, Australian Council for Overseas Aid, Australian Industry Group, Business Council of Australia, Environment Management Industry Association of Australia, Greenpeace, Institute of Engineers, Minerals Council of Australia, National Academies Forum, National Association of Forest Industries, National Environmental Law Association, National Farmers Federation, Plastics and Chemicals Industries Association, Sustainable Energy Industries Council of Australia, Waste Management Association of Australia, World Wide Fund for Nature.

travaux se fait par invitation adressée à des représentants du monde des affaires et de la protection de l'environnement, et est à la fois plus large et plus flexible que le Groupe consultatif (*Advisory Group*) qui se situe au niveau des ministres. Les points portés à l'ordre du jour ont trait au programme de travail des organisations internationales, en particulier le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC.

Les mécanismes actuels de consultation publique fonctionnent également pour chaque convention internationale, notamment le changement climatique, le Protocole en matière de sécurité biologique, la Convention de Bâle, le Protocole de Montréal, la Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction, la Procédure de l'information et du consentement préalable et la Convention sur les polluants organiques persistants, et d'autres encore. Les consultations ont lieu au moment où l'on en vient à formuler des positions dans la négociation et à propos des réunions importantes. La réponse de l'Australie au questionnaire de l'OCDE sur la mise en place de lignes directrices sur les échanges et l'environnement contient des informations plus détaillées sur les modes de consultation concernant le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international.

B. Mécanismes formels *ad hoc* de consultation

Compte tenu de la grande diversité des problèmes politiques susceptibles de poser des questions concernant le commerce et l'environnement, des procédures *ad hoc* dans le cadre de négociations, d'événements ou d'autres problèmes particuliers sont un complément très utile aux mécanismes consultatifs permanents. Elles permettent à tous ceux qui ont des connaissances particulières dans certains domaines d'apporter une contribution d'expert qui ne se justifie pas toujours au niveau plus général des organismes permanents.

A l'heure actuelle, des procédures *ad hoc* se déroulent sur plusieurs questions. Par exemple, une consultation *ad hoc* s'est tenue le 5 mars 1999 à propos des deux symposiums de haut niveau sur le commerce et l'environnement et le commerce et le développement organisés par l'OMC. Un nombre particulièrement élevé d'ONG, en particulier celles qui s'intéressent aux questions de développement et de droits de l'homme, ont été invitées et ont d'ailleurs participé. Le Ministère du commerce et des affaires étrangères a rédigé un document d'information à l'intention du public, précisant le contexte et l'objet des symposiums, et expliquant le programme de travail du Comité du commerce et de l'environnement. Les programmes des symposiums y étaient joints. Le document d'information à l'intention du public précisait dans ses grandes lignes la position politique que le gouvernement australien se proposait d'adopter au cours des symposiums. Le texte de ce document a été mis à disposition sur le site Internet du ministère.

Une autre consultation *ad hoc* est actuellement en cours, qui concerne les questions d'échanges et d'environnement ; il s'agit d'un appel ouvert à commentaires de la part du public en ce qui concerne l'approche de l'Australie dans les prochaines négociations commerciales multilatérales. Le ministre du commerce a lancé cette consultation publique le 10 février, à grand renfort d'annonces dans la grande presse et sur le site Internet du ministère. Cette invitation à s'exprimer a été explicitement signifiée à tous les participants à la récente réunion consultative sur les symposiums de l'OMC sur le commerce et l'environnement.

C. *Mécanismes informels*

Les contacts informels entre Membres du public et hauts fonctionnaires de l'état sont une pratique courante et habituelle. Les représentants du monde des affaires et des syndicats patronaux semblent être plus actifs dans la manipulation de groupes d'intérêt que d'autres grands de la société civile. Ils font valoir leurs intérêts auprès du cabinet des ministres, auprès d'entités coordinatrices telles que le cabinet du Premier ministre et le Ministère des finances ainsi qu'auprès du Ministère du commerce et des affaires étrangères et *Environment Australia*. Les représentants du monde des affaires interrogés pour la préparation du présent rapport ont exprimé leur satisfaction sur la nature de leurs contacts informels avec les Membres du gouvernement sur les questions relatives aux échanges et à l'environnement. A cet effet, ils ont beaucoup plus recouru à des contacts privés pour peser sur la politique qu'à des mécanismes formels de consultation.

Les représentants de l'environnement ont tendance à avoir nettement moins de contacts au sein de la bureaucratie, même s'ils ont des contacts réguliers avec *Environment Australia* et avec le Ministère du commerce et des affaires étrangères. Ils utilisent plutôt les médias et les campagnes d'information de même que les contacts officiels pour faire valoir leurs intérêts politiques. Ce n'est pas qu'ils aient du mal à approcher certains hauts fonctionnaires, à de rares exceptions près, mais ils appliquent des méthodes différentes pour exercer une influence sur l'élaboration de la politique gouvernementale.

Internet est de plus en plus utilisé pour améliorer la transparence de l'information. Le Ministère du commerce et des affaires étrangères a sur son site Internet une page consacrée aux échanges et à l'environnement qui indique l'ordre du jour, la documentation, chaque fois que cela est possible, et les comptes rendus résumés de réunions telles que celle du Comité du commerce et de l'environnement. Un site Internet a également été créé dans le cadre du processus de réforme des conventions, qui contient les textes de toutes les conventions signées par l'Australie, ainsi que d'autres informations telles que les *National Interest Assessments* lorsqu'ils existent⁴.

IV. **Expériences en matière de transparence et de consultation**

Cette partie présente une synthèse des réponses fournies par les participants aux rubriques participation, ordre du jour, documentation, format et style. La section V ci-dessous reprend l'ensemble des évaluations des résultats des consultations et de la transparence ainsi que les points de vue sur les facteurs qui limitent l'utilité des différentes procédures. Sauf spécification contraire, les réponses portent sur les divers mécanismes de consultation. La plupart des participants à cette étude contribuent à plusieurs mécanismes de consultation.

A. *Participation*

D'une manière générale les participants ont considéré que les processus de consultation sont assez complets. A de rares exceptions près, il n'y a guère eu de cas dans lesquels la société civile n'a pu accéder aux mécanismes de consultation ou à une information transparente. Toutefois, au cours des entretiens, deux réserves à l'égard de cette satisfaction générale ont été formulées. Premièrement, les travailleurs syndiqués dans le cadre de l'*Australian Council of Trade Unions* (ACTU) ou d'un syndicat affilié ne sont plus représentés à l'*International Environmental Issues Advisory Group*. Le groupe

⁴ <http://www.austlii.edu.au/dfat>

précédent comportait un représentant des travailleurs, mais depuis sa restructuration, en 1996, les travailleurs, de même que plusieurs autres sous-groupes, ne sont plus représentés.

Deuxièmement, quelques participants ont mentionné la liste des ONG à but non lucratif actuellement présente. L'impression était que, en raison de l'intérêt porté aux groupes de protection de l'environnement, l'aspect social des problèmes de développement durable n'était pas bien couvert. Plus précisément, les organisations de défense des droits de l'homme, les groupes de promotion du développement social et les peuples indigènes ne participaient pas régulièrement aux processus de consultation. Il ne semble pas qu'il s'agisse d'exclure des personnes ou des groupes spécifiques, mais plutôt de faire porter systématiquement l'intérêt sur l'environnement plus que sur le plus large concept de développement durable. De plus, certains groupes tels que ceux qui s'occupent des droits de l'homme ne se sont pas intéressés aux problèmes des échanges et de l'environnement et, de ce fait, ne sont pas compétents ou ne sont pas motivés pour consacrer des ressources à un domaine qui ne leur paraît guère prioritaire. Il semble que cette situation soit en train de changer : par exemple, des groupes de défense des droits de l'homme ont assisté à la consultation de mars 1999 sur les prochaines conférences de l'OMC.

Plusieurs ONG qui s'occupent de l'environnement ont fait valoir que leur participation se heurtait à l'obstacle d'un manque de financement. Aucune aide financière ne leur est apportée pour faciliter leur participation, ce qui limite le nombre et la diversité des personnes susceptibles de participer, en particulier si elles habitent loin de Canberra.

Outre la participation à des mécanismes de consultation sur les problèmes d'échanges et d'environnement stricto sensu, certaines ONG s'occupant de l'environnement ont signalé que le principal organisme consultatif sur les questions des échanges, à savoir le *Trade Policy Advisory Committee* (TPAC) était composé de représentants d'entreprises en fin de carrière et présidé par le ministre du commerce, et ne comptait aucun représentant de la société civile prise au sens large. Elles avaient l'impression que cet Organisme était mieux financé et permettait mieux aux entreprises d'avoir des contacts avec le ministre que les autres mécanismes de consultation. Elles demandent à être admises au TPAC.

B. *Ordre du jour*

Chacun des participants à cette étude a exprimé sa satisfaction à l'égard de l'ordre du jour concernant les différents processus de consultation. Tous étaient d'accord pour dire que la société civile avait largement la possibilité de soulever les problèmes qu'elle souhaitait poser, et que ces problèmes seraient portés à l'ordre du jour si elle le demandait. D'une manière générale, le public était ouvertement invité à faire part de ses remarques ou à demander des ajouts à l'ordre du jour des différentes réunions, les procédures étant relativement plus formelles concernant le Groupe consultatif sur les questions environnementales internationales (*International Environmental Issues Advisory Group*) au niveau ministériel.

Un participant a souligné qu'il est extrêmement rare que la société civile puisse poser ses propres problèmes en vue de leur discussion ou faire connaître ses propres travaux. Cela résulte probablement du fait que les ONG australiennes ne fournissent généralement pas un travail original sur les grandes questions relatives aux échanges et à l'environnement, mais ont tendance à se fonder sur le travail fait par leurs organisations-sœurs à l'échelle internationale.

C. Documentation

Dans l'ensemble, les participants étaient satisfaits des efforts fournis par le gouvernement pour diffuser les informations émanant des organes internationaux et communiquer leurs propres rapports concernant les problèmes. Une mention toute particulière a été décernée au document préparé par le Ministère du commerce et des affaires étrangères en prévision du rapport de 1996 du Comité du commerce et de l'environnement. Ainsi, ceux qui n'avaient guère le temps de suivre ces problèmes disposaient d'un guide succinct leur permettant de comprendre le programme de travail de ce Comité. De même, des documents faisant le point sur certaines négociations relatives à l'environnement sont élaborés et diffusés avant les réunions à titre de documentation visant à informer et à cibler les consultations.

Cependant, certains se sont sentis frustrés du fait que, pour les consultations sur les thèmes faisant l'objet de négociations internationales en cours, la documentation n'était pas prête suffisamment tôt pour permettre de réagir en temps voulu. Il a toutefois été reconnu que cette insuffisance était en partie une répercussion du fait que la documentation internationale n'était pas prête suffisamment à l'avance par rapport aux dates des réunions pour permettre aux gouvernements d'en faire part à leurs partenaires dans le cadre de débats publics. Même lorsque la documentation est disponible, les groupes consultés ont besoin de temps pour permettre à leurs Membres et/ou collègues d'avoir des réactions et des apports en connaissance de cause.

D. Forme et style

Les réunions consultatives revêtent la forme suivante : les parties prenantes appartenant au monde des affaires et les représentants des ONG s'occupant de l'environnement sont invités à assister à des réunions à Canberra. Celles-ci se déroulent sous forme de tables rondes, au cours desquelles tous les participants ont la possibilité de s'exprimer. D'une manière générale, les responsables présentent les documents résumant leur point de vue, puis une discussion générale s'engage. Les documents de travail ainsi qu'un ordre du jour formel confèrent à la réunion sa structure et son orientation. Le Groupe consultatif (*Advisory Group*) au niveau des ministres a tendance à être plus formel que le groupe de travail. Dans le cadre du groupe de travail, la discussion est interactive, en ce sens que les participants répondent aux déclarations des autres, et la discussion ne se limite pas à un échange bilatéral entre les officiels et un participant donné. Il est recommandé de procéder à une discussion ouverte, et les réunions ne donnent lieu à la rédaction ni de minutes, ni de procès verbaux.

Les représentants du monde des affaires de même que les officiels considèrent cette procédure comme relativement informelle, mais les ONG s'occupant d'environnement voient dans ces consultations un caractère formel plutôt intimidant. Ils ont signalé, par exemple, que la salle était trop grande et imposante, ce qui ne mettait pas à l'aise les participants extérieurs.

V. Évaluation des avantages et des limites des efforts de consultation et de transparence

Cette dernière section résume les points de vue des participants à cette étude sur deux grandes questions : premièrement, à quoi aboutissent les consultations et la transparence ; deuxièmement, les facteurs limitant l'efficacité des consultations visant à améliorer le système actuel.

Tous les participants interrogés considèrent que les efforts fournis par l'administration pour rendre l'information transparente et consulter la société civile sont vastes, importants et bénéfiques. Plusieurs ont même souligné qu'ils ont parfois l'impression d'être "consultés à mort".

Cela ne signifie pas pour autant que tous les participants fassent unanimement preuve de satisfaction. L'une des principales ONG australiennes s'occupant d'environnement, *L'Australian Conservation Foundation*, a même signalé dans sa proposition écrite pour la révision actuelle des procédures d'élaboration de conventions que "les consultations sont souvent désorganisées et apparemment *ad hoc*, avec des délais très brefs, un mauvais ciblage des participants, une information insuffisante pour permettre de réagir et un manque de coopération de la part des représentants des ministères dans la recherche d'une discussion constructive des problèmes". Il est évident que cette remarque est le reflet de fortes divergences de vues avec le gouvernement sur la politique relative au changement climatique et les mesures à prendre à cet égard. Cela prouve bien que le principe de consultation et de transparence ne garantit pas que les points de vue exprimés seront acceptés. Le Ministère du commerce et des affaires étrangères a noté que les quarante-quatre propositions reçues pour la révision des procédures d'élaboration de conventions, en cours de finalisation, faisaient état d'un degré très élevé de satisfaction à l'égard des procédures existantes.

En ce qui concerne la transparence, l'appréciation générale est que la transparence est extrêmement importante en soi, et qu'il est de l'intérêt de tous de disposer d'une information la plus ouverte possible (éventuellement dans les limites des positions de négociation stratégiques). Dans l'ensemble, les représentants de la société civile considèrent qu'ils disposent d'informations abondantes sur les questions des échanges et de l'environnement dans le cadre de l'OMC, ainsi que dans d'autres négociations internationales portant sur des questions de commerce et d'environnement. Les négociations AMI ont souvent été signalées comme étant l'exception à cette situation, puisqu'une ONG a dû lancer une action en justice (d'ailleurs toujours en cours) pour accéder à l'information. D'une manière générale, les représentants de la société civile ont l'impression d'être bien informés sur les positions adoptées par l'Australie sur la scène internationale, et d'être tenus au courant des positions adoptées par les partenaires clés dans les négociations à l'issue de réunions importantes. Ce degré assez élevé de transparence est perçu comme permettant d'atténuer les craintes et les soupçons dans les négociations, qui autrement ne manqueraient pas d'apparaître.

Quand, au-delà de la transparence de l'information, on aborde la prise en compte des consultations dans l'élaboration des politiques, la situation devient un peu plus ambiguë. D'après les pouvoirs publics, la possibilité d'entendre les points de vue de la société civile est considérée comme une contribution à l'élaboration de la politique. Les points de vue des différents interlocuteurs sont généralement résumés dans des propositions ou des avis communiqués aux ministres et au Cabinet. En conséquence, les consultations servent effectivement à introduire les points de vue de la société civile directement dans les processus de prise de décision du Cabinet. Le fait de prendre connaissance des réactions susceptibles d'être formulées par différents groupes sur une décision particulière d'ordre politique est perçu comme exerçant une influence sur les positions effectivement prises par le Gouvernement.

En revanche, les représentants de la défense de l'environnement pensent plutôt que la marge de manœuvre dans les positions politiques exprimées à la table de consultation était généralement très limitée, et que les consultations sont plutôt l'occasion pour le Gouvernement d'expliquer sa position que de venir chercher des idées. Les représentants de la défense de l'environnement apprécient d'avoir l'occasion d'apporter leurs idées, mais se sentent frustrés du fait que leur point de vue ne sont pas repris dans les positions du Gouvernement. En revanche, les représentants du monde des affaires estiment qu'il y a une meilleure compréhension des intérêts économiques dans les négociations internationales, et que cela est dû en partie au processus de consultation publique. Toutes catégories confondues, les participants ont tendance à être d'accord pour dire que les consultations dans lesquelles toutes les parties intéressées sont représentées et réunies ensemble ont contribué à améliorer une compréhension mutuelle et ont davantage permis d'approcher d'un consensus que si elles n'avaient pas eu lieu. Cela reflète sans doute les attentes différentes des participants quant à ce à quoi peuvent aboutir des consultations.

D'après l'administration, ce qui est peut-être le principal facteur de limitation de l'efficacité des processus de consultation comme moyen d'élaborer une politique est le faible degré d'expertise de la société civile sur les questions d'échanges et d'environnement. D'une manière générale, le commerce et l'environnement ne constituent pas un domaine auquel la plupart des groupes du monde des entreprises ou de défense de l'environnement ont la possibilité d'accorder une priorité de premier plan et d'importantes ressources. En conséquence, rares sont les personnes qui disposent d'une expertise suffisante pour participer de façon intéressante, et on observe une rotation assez élevée des personnes à ces postes. Ce problème se pose peut-être de façon un peu moins aiguë dans le cadre plus spécialisé de négociations actuelles telles que le Protocole en matière de sécurité biologique, mais il subsiste néanmoins.

La société civile, quant à elle, voit dans l'insuffisance des ressources une limitation à l'efficacité du processus de consultation. Les syndicats patronaux et les groupes d'intérêt public sont submergés par la quantité de documents, et ne disposent pas d'un personnel suffisant pour traiter efficacement ces questions. Les groupes de défense de l'environnement notamment pensent qu'il faudrait qu'ils disposent de fonds publics pour pouvoir participer.

Les participants ont avancé quelques autres suggestions pour tenter d'améliorer le processus de consultation. Par exemple, il pourrait être fait davantage usage des possibilités offertes par Internet pour instaurer un dialogue interactif entre les réunions consultatives. L'idée est qu'un forum électronique pourrait servir non pas seulement pour la diffusion d'informations par le gouvernement, ce qui est déjà bien avancé, mais à un dialogue et à un échange d'informations entre participants et ceux qu'ils représentent. Le Ministère du commerce et des affaires étrangères étudie actuellement cette possibilité.

Dans une proposition écrite pour la révision actuelle du processus d'élaboration de conventions, l'*Australian Conservation Foundation* (ACF) a émis d'autres suggestions pour améliorer la qualité des procédures de consultation. Entre autres changements, l'ACF propose d'instaurer des protocoles et des procédures normalisés qui donneraient au personnel des indications claires sur la manière de mener des consultations publiques. Elle suggère l'embauche de vulgarisateurs professionnels pour améliorer l'efficacité de la communication dans les réunions publiques. Elle avance l'idée de la nomination d'un responsable extérieur pour chaque convention qui aurait pour fonction d'assurer les liaisons avec le grand public d'une manière permanente, qui serait plus proche de la communauté des ONG et qui coûterait moins cher que les réunions organisées par les pouvoirs publics.

En conclusion, dans l'ensemble, les participants sont satisfaits du niveau de transparence de l'information sur les questions des échanges et de l'environnement (à l'exception des négociations AMI). Ils ont l'impression d'être bien informés des positions politiques de l'Australie prises sur la scène internationale et de la dynamique générale des négociations internationales. L'efficacité des consultations est le thème le plus complexe. Le principe d'une consultation publique est bien ancré et considéré comme faisant normalement partie de la vie politique nationale. L'administration juge intéressant d'avoir connaissance de l'opinion des différents groupes et d'en tenir compte dans ses recommandations aux ministres. Les représentants du monde des affaires qui ont été interrogés, se sentent généralement à l'aise dans le processus de consultation, qu'ils considèrent comme bien structuré, bien documenté et constituant une bonne occasion d'entendre les points de vue d'organisations non gouvernementales extérieures au monde des affaires. Ils trouvent que le processus de consultation favorise le consensus, quoique lentement. Les représentants de la défense de l'environnement se sentent moins à l'aise dans les processus formels, mais néanmoins apprécient la possibilité de ces consultations. Ils sont inévitablement mécontents de ce que la politique gouvernementale va souvent à l'encontre de leur avis. Les principales limitations identifiées sont le manque de ressources et la compétence insuffisante de l'ensemble de la société civile pour traiter ces questions de façon prioritaire et contribuer de façon significative au débat politique.

CANADA

Il est possible d'identifier deux grandes approches adoptées par le gouvernement (fédéral) du Canada pour traiter les questions de transparence et de consultation publique dans le domaine des échanges et de l'environnement :

- a) Obligations statutaires concernant l'accès du grand public à l'information et obligations connexes ; et
- b) Processus consultatifs informels et ad hoc menés par différentes administrations fédérales concernées par les problèmes liés aux échanges et à l'environnement.

Pour pouvoir rassembler des informations sur les divers mécanismes et processus en vigueur, décrits aux sections I et II ci-dessous, des contacts ont été pris avec des responsables d'Environnement Canada, du Ministère des affaires étrangères et du commerce international et du Bureau du Conseil privé. La dernière section présente l'expérience acquise en matière de transparence et de consultation telle qu'elle a été relatée lors d'entretiens avec les ONG suivantes : l'Association canadienne des pâtes et des papiers, l'Institut international du développement durable et le Sierra Club.

I. Dispositions statutaires sur la transparence et l'accès à l'information

La *Loi sur l'accès à l'information* (AIA, 1983) est le principal texte législatif couvrant l'accès du public à la documentation, sous le contrôle de l'administration fédérale : la Loi stipule un droit d'accès du public aux informations concernant le gouvernement fédéral. Pour obtenir des informations, la Loi exige une demande écrite du public adressée à l'administration concernée. Cette demande doit être détaillée de façon à permettre à l'administration de fournir un "effort raisonnable" pour trouver le document demandé.

Aux termes de la Loi, un Commissariat à l'information a été créé, sous l'autorité du Parlement canadien. Le Commissaire est une sorte de "médiateur de l'information" qui a autorité pour enquêter sur les plaintes du public relatives à l'accès à l'information, et pour rechercher un arbitrage judiciaire formel lorsque des demandes d'information ont été déboutées à tort. Le Commissaire fait chaque année rapport sur l'application de la Loi, y compris des rapports sur les plaintes du public et les suites qui y ont été données, et sur ce qui fait obstacle à l'accès à l'information.

La Loi prévoit toutefois plusieurs exceptions, qui peuvent être des exceptions obligatoires et discrétionnaires à la divulgation d'informations. A titre d'exemple, on peut citer les informations obtenues de façon confidentielle auprès de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales, sauf s'il est admis que l'information peut être révélée ; les secrets commerciaux concernant des tiers ou encore des informations financières, commerciales, scientifiques ou techniques confidentielles à moins que le tiers concerné n'accepte leur révélation publique ou que leur révélation ne soit dans l'intérêt du public dans la mesure où l'information a trait à la santé publique, à la sécurité ou à la protection de l'environnement.

Les amendements de 1995 à la *Loi sur le Vérificateur général* ont créé, au cabinet du Vérificateur général, le poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable. Le Commissaire rend

compte chaque année à la Chambre des Communes des questions d'environnement et de développement durable, notamment le progrès réalisé par les ministères et organismes fédéraux en matière de respect de leurs obligations concernant le développement durable.

La loi de 1995 comporte aussi des amendements visant à ce que les retombées environnementales des dépenses publiques soient officiellement examinés au cours des travaux de vérification entrepris par le Cabinet du Vérificateur général. Une procédure de réclamations a été aussi établie afin de permettre aux Canadiens d'enregistrer leurs préoccupations au sujet de questions particulières relatives à l'environnement et au développement durable qui relèvent de la compétence des autorités fédérales, et d'obtenir une réponse ministérielle à ces préoccupations.

Une fois que le Cabinet fédéral a approuvé une politique dans son principe, des projets de réglementation sont publiés dans la partie I de la Gazette du Canada pendant plusieurs mois pour permettre au public d'avoir l'occasion de donner son avis sur les réglementations proposées avant leur adoption. En outre, les institutions fédérales doivent apporter la preuve que le public a bien été consulté, par le biais d'une analyse d'impact qui doit accompagner le projet de réglementation.

Dispositions concernant la transparence liées à l'environnement

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (1995) constitue le principal texte fédéral fixant le droit du public à accéder légalement à l'information concernant l'évaluation environnementale au niveau du projet. Elle prévoit également la participation du public aux processus d'évaluation environnementale. Même si la Loi n'a pas été utilisée explicitement pour évaluer l'impact sur l'environnement des politiques économiques, y compris les mesures de libéralisation des échanges, les procédures relatives à la transparence et à la participation du public présentent néanmoins une pertinence indirecte à l'égard des questions de commerce et d'environnement, en particulier en ce qui concerne le réexamen des accords commerciaux eu égard à l'environnement.

Entre autres objectifs fondamentaux, la Loi vise à donner au grand public des occasions suffisantes de participer au processus d'évaluation environnementale, et à cet effet la Loi exige des autorités fédérales qu'elles mettent en place des registres publics pour aider le grand public à accéder aux documents pertinents pour procéder à des évaluations environnementales.

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement stipule les devoirs du gouvernement fédéral à l'égard de la fourniture d'informations au grand public sur l'état de l'environnement canadien, et encourage la participation du public à la prise de décisions ayant une incidence, ou susceptibles d'avoir une incidence, sur l'environnement. Par exemple, cette Loi exige du ministre fédéral de l'environnement qu'il publie dans la Gazette du Canada la notification des substances à évaluer sur le plan de la toxicité, la déclaration de toxicité de substances, les réglementations proposées et les consignes données conformément à la Loi. Toute personne peut déposer un avis d'objection à la réglementation proposée dans un délai de soixante jours suivant sa publication, et le ministre peut réunir un conseil de réexamen pour étudier l'objection.

Suite à un rapport de 1995 du Comité permanent du Parlement sur l'environnement, le gouvernement a proposé une nouvelle Loi sur la protection de l'environnement prévoyant la mise en place d'un registre public électronique.

II. Processus de participation et de consultation

Plusieurs ministères fédéraux, notamment le Ministère des affaires étrangères et du commerce international, Natural Resources Canada, Industry Canada et Environnement Canada, se trouvent impliqués

dans différents aspects des échanges et de l'environnement, et lancent des consultations publiques informelles. Compte tenu de la grande diversité des administrations concernées, cette Note fournit quelques exemples d'initiatives en cours dans les deux principales administrations traitant des questions d'échanges et d'environnement : le Ministère des affaires étrangères et du commerce international et Environnement Canada.

Le Ministère des affaires étrangères et du commerce international entreprend des consultations publiques sur des questions d'ordre politique, notamment sur les négociations en cours et d'autres problèmes, et cela de deux manières : par le biais de services du ministère qui, à titre individuel, entame des consultations informelles sur diverses questions d'intérêt public, et par le biais du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère.

Le Ministère des affaires étrangères et du commerce international organise périodiquement des consultations informelles avec des représentants de la société civile sur diverses questions ayant trait aux échanges et à l'environnement. Plutôt qu'un mécanisme formel, les consultations se font généralement avant des réunions internationales spécifiques, pour aider les participants aux ONG à préparer ou à suivre ces réunions. A titre d'exemple, il est possible de citer les consultations organisées par le ministère pour le monde des affaires et les ONG de défense de l'environnement en prévision du symposium de haut niveau sur le commerce et l'environnement de mars 1999 organisé par l'OMC, ainsi que les consultations organisées à l'appui de diverses réunions des Nations Unies, notamment le Forum international des Nations Unies sur les forêts et la Convention sur la biodiversité.

Il existe des mécanismes consultatifs plus formels tels que les réunions C sur les échanges pour les consultations avec les provinces et territoires, et les Groupes de consultations sectorielles sur le commerce international pour les consultations avec le secteur non gouvernemental. Il y a 14 Groupes de consultations sectorielles, composés chacun de hauts représentants du secteur des entreprises et de représentants d'associations professionnelles, syndicales et environnementales et des milieux universitaires. Parmi les Groupes de consultations sectorielles, il y en a un nouveau spécialisé dans les questions d'environnement. Au départ, la question s'est posée de savoir si ce groupe s'occuperait des questions de politique commerciale concernant seulement le domaine de la politique de l'environnement. Lors d'une récente réunion, il a été convenu d'adopter un mandat plus large englobant les questions liées aux échanges et à l'environnement. D'autres Groupes de consultations sectorielles sur le commerce international peuvent aussi aborder différents aspects du domaine des échanges et de l'environnement ; certains Groupes s'occupent plus précisément de l'agriculture, de l'énergie, des produits chimiques et matières plastiques, du poisson et des produits de la mer, des produits forestiers, des industries extractives, des métaux et des produits minéraux, et des services. Les recommandations établies par les différents Groupes de consultations sectorielles sur le commerce international sont soumises directement au Ministère fédéral du commerce international.

Comme exemple récent d'interrogation du public sur l'ordre du jour de négociations commerciales, on peut citer l'avis de "consultations en vue de négociations commerciales" (6 février 1999) paru dans la Gazette du Canada, dans lequel le gouvernement du Canada annonçait qu'il souhaitait recueillir "des opinions sur la portée, le contenu et les processus relatifs aux négociations en vue de l'établissement de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et des négociations prévues à l'OMC. Le gouvernement est convaincu qu'il est essentiel de mener de façon continue de vastes consultations auprès des provinces, des milieux d'affaires et du grand public pour définir les objectifs et positions de négociation du Canada". Des avis sur diverses questions relatives aux échanges, notamment les "dimensions sociales" du commerce, telles que l'environnement, la main-d'œuvre et le développement, sont sollicités par le biais du processus de consultation publique devant durer jusqu'au 30 avril 1999.

En plus de l'avis de consultation publique publié dans la Gazette du Canada (6.02.99), le Comité permanent du Parlement sur les affaires étrangères et le commerce international a annoncé au début de 1999 qu'il allait mener des auditions dans tout le pays sur les échanges internationaux et les futures négociations au sein de l'OMC. Le Comité permanent compte parmi ses priorités un engagement à tenir compte du plus grand nombre possible de suggestions que les Canadiens pourraient faire pour les futures négociations, ainsi qu'un engagement à « ouvrir le processus » d'élaboration de la politique commerciale. Dans sa déclaration au Comité permanent, le Ministre du commerce international a fait état des préoccupations du grand public à l'égard des échanges internationaux, et a souligné que tout commerce a un ancrage local et que, en conséquence, un des objectifs du Comité dans ses travaux est d'encourager la participation du public à l'économie mondiale. Le Comité permanent du Parlement sur l'agriculture a entamé des auditions du même ordre sur différents aspects des échanges internationaux et une importante conférence sur l'agriculture sera organisée en avril conjointement par les administrations fédérale et provinciales et l'industrie.

Outre les procédures consultatives informelles s'adressant au grand public, le ministère a aussi un "Centre de renseignements" qui assure un service téléphonique gratuit pour le grand public. Ce service est destiné à répondre aux questions générales à propos de différents aspects de la politique étrangère, y compris la politique commerciale, mais aussi à répondre à des questions spécialisées émanant d'experts de l'administration. Les services d'information comportent également une ligne de télécopie et un site Internet (<http://www.dfait-maeci.gc.ca>) et les demandeurs peuvent obtenir des copies de publications émanant de cadres du ministère. Sur le site web du Ministère des affaires étrangères et du commerce international, on trouvera prochainement une page actualisée sur les négociations et accords commerciaux mettant fortement l'accent sur les consultations avec les Canadiens. Afin de susciter l'intérêt et les avis des Canadiens, des documents de synthèse ont été établis, dont un sur les échanges et l'environnement. D'autres activités sont également prévues, notamment les consultations plurilatérales avec diverses organisations de la société civile.

En plus des obligations statutaires évoquées précédemment (Loi canadienne sur la protection de l'environnement et Loi canadienne sur l'évaluation environnementale), il existe une large panoplie d'activités liées aux consultations publiques au sein de Environnement Canada, qui ont trait directement aux échanges et à l'environnement, mais aussi indirectement à diverses questions de politique et de qualité de l'environnement qui peuvent être indirectement liées à une meilleure intégration des considérations d'environnement dans les échanges. Par exemple, de nombreuses initiatives sont prises pour rechercher des suggestions du public et le consulter sur des réglementations proposées et des débats politiques, notamment avec l'édition du calendrier des consultations environnementales, qui met à jour et précise diverses consultations à venir avec les intervenants intéressés par les propositions de changement de réglementation.

Le site Internet *Green Lane* du ministère fournit les mises à jour sur les questions de politique générale relatives à des domaines tels que le changement climatique, la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau et la protection de la nature, ainsi que sur des points spécifiques tels que l'application de la loi sur l'environnement et l'éco-efficacité et des informations plus techniques encore. Par exemple, la *Green Lane* donne des informations détaillées sur les produits chimiques et produits toxiques, ainsi que sur les réunions publiques.

Les travaux sur les normes pan-canadiennes relèvent d'une initiative connexe, lancée sous l'égide du Conseil canadien des ministres de l'environnement. Ce Conseil a été créé pour promouvoir la coopération et la coordination de diverses questions liées à l'environnement et relevant de plusieurs juridictions telles que la gestion des déchets, la pollution atmosphérique et les produits chimiques toxiques, en vue de proposer des normes cohérentes à l'échelle nationale aux juridictions compétentes (fédérales et provinciales). Dans le cadre de ses travaux, ce Conseil a également édité un calendrier des consultations

annonçant des travaux dans des domaines particuliers, par exemple des réunions et des ateliers multi-intervenants comme celui qui a eu lieu sur les normes pan-canadiennes relatives aux particules et à l'ozone qui s'est tenu au printemps 1999.

La participation du public est recherchée dans la formulation des politiques et des réglementations intérieures, mais elle est aussi recherchée dans la négociation de divers accords internationaux concernant l'environnement et conventions liées à l'environnement. Par exemple, le Canada a joué un rôle de chef de file dans la promotion de la transparence et de la participation permanente de divers groupes, y compris des représentants des peuples autochtones, d'organisations non gouvernementales, de collectivités locales et autres groupes à propos du Conseil de l'Arctique. L'avis du public a également été recherché lors des récentes négociations en vue d'une Convention des Nations Unies sur les polluants organiques persistants sous l'égide du PNUE, y compris un apport permanent de la part du monde de l'industrie. Cette attitude s'inspire de l'expérience du Canada en matière de consultation industrielle lors de négociations sous les auspices de l'UNECE avec les protocoles sur les polluants organiques persistants et les métaux lourds. De même, le Canada a travaillé avec des ONG à propos de la Convention sur la biodiversité, en invitant certaines organisations non gouvernementales à participer à la délégation nationale auprès de la récente Conférence des Parties à la Convention, et en menant des consultations permanentes avec les milieux de l'industrie et des ONG de défense de l'environnement sur le projet de Protocole sur la sécurité biologique.

C'est peut-être avec son grand débat public à l'occasion de la Convention sur le changement climatique et son Protocole de Kyoto que le Canada a créé le plus vaste domaine de consultation publique à l'heure actuelle. Au total, près de 450 experts appartenant à tous les niveaux d'administration, au secteur privé, à des groupes de défense de l'environnement et à d'autres groupes participent à plus de quinze panels, chacun étant co-présidé par un représentant du gouvernement et un représentant d'instances non gouvernementales. Les consultations publiques et les partenariats font aussi partie intégrante du Groupe pilote sur la réduction des émissions des gaz à effet de serre (GERT), qui a lancé un programme pilote réunissant plusieurs intervenants du secteur privé, des groupes de défense de l'environnement, des syndicats et d'autres groupes. En outre, un groupe consultatif des intervenants composé principalement de représentants du secteur privé et d'ONG prépare des recommandations à soumettre au gouvernement du Canada à propos des négociations sur le changement climatique.

Plusieurs organisations indépendantes travaillent sur différents problèmes liés aux échanges et à l'environnement ; c'est le cas notamment de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Créée par décision du Parlement en 1994, la Table ronde est chargée d'examiner les relations entre la protection de l'environnement et l'économie, de différents points de vue. Les questions qu'elle aborde ont trait aux échanges et à l'environnement, aux instruments économiques, à l'éco-efficacité, à un système de transport durable ainsi qu'aux collectivités autochtones et à l'exploitation des ressources. Un des points forts de la Table ronde a été son engagement déterminé à l'égard de la transparence et de la participation du public, notamment d'un groupe diversifié de citoyens représentant les travailleurs, les milieux d'affaires, les défenseurs de l'environnement, les laboratoires de recherche universitaires et des représentants des Premières nations du Canada.

La Commission de coopération environnementale a été créée en 1994 par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement pour faciliter la coopération et la participation du public à la promotion de la conservation, de la protection et de la mise en valeur de l'environnement nord-américain dans le contexte d'un accroissement des liens économiques, commerciaux et sociaux entre le Canada, le Mexique et les Etats-Unis. Déjà fer de lance en matière de consultation publique, le Canada a été au-delà des exigences stipulées dans l'Accord. Par exemple, un Comité consultatif national composé de citoyens indépendants s'est révélé très actif dans l'apport de suggestions à la Commission de coopération environnementale.

III. Expérience en matière de transparence et de consultation

Généralités

D'une manière générale, il est apparu que la mesure de l'efficacité, d'une part, de la transparence et de l'accès à l'information et, d'autre part, des processus de consultation publique reste difficile, car ces deux aspects visent des objectifs différents. Au niveau fédéral, il existe plusieurs mécanismes pour informer le public des changements proposés de politique et de réglementation, y compris des mesures statutaires et discrétionnaires prises par différentes administrations. Ces mécanismes sont considérés comme étant efficaces pour l'information du public sur les questions à venir, et aussi pour faire connaître au gouvernement les points de vue des intervenants. Cependant, ils sont jugés moins performants pour la réalisation d'un véritable échange de vues entre une large sélection d'acteurs de la société civile et le gouvernement.

Transparence et accès à l'information

Dans le contexte général d'une évaluation positive de l'accès à l'information, les points suivants ont été soulevés : en effet, certains documents continuent d'être exclus. Il s'agit de documents concernant uniquement le Cabinet : mémos et notes, ordres du jour et minutes, et projets de textes législatifs. L'exclusion vaut aussi pour tout matériel publié ou disponible à la vente au public⁵.

Les intervenants ont également fait part de problèmes pratiques pour obtenir des informations : (a) la charge de la preuve incombe au public qui doit avoir connaissance préalable et suffisante de l'existence de documents qui ne sont pas publics (toutefois, un inventaire public des documents d'information publics est à la disposition du public), ce qui laisse une certaine marge de manœuvre dans les ministères pour différer une réponse à des demandes parce que l'effort nécessaire pour identifier le document voulu est hors de proportion ; et (b) compte tenu de la nature interdisciplinaire des échanges et de l'environnement, des individus risquent d'avoir du mal à identifier le ministère qui détient le document en question. A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'il n'est pas fait obligation aux ministères, aux termes de la Loi sur l'information, de prendre des mesures actives pour aider le public à présenter des demandes ciblées, mais ils ont effectivement l'obligation de transférer la demande à l'institution intéressée au premier chef. Cependant, en pratique, beaucoup d'administrations apportent une assistance sous une forme ou sous une autre pour informer le public des rapports et autres documents disponibles.

Consultation

D'une manière générale, les représentants de la société civile ont apprécié les progrès réalisés par le Canada dans la voie d'un élargissement du dialogue public avec différents groupes sur des questions ayant trait aux échanges et à l'environnement. Par exemple, un représentant de l'industrie a mis en évidence les progrès réalisés au Canada dans l'organisation de réunions de coordination interministérielles avant des réunions et des négociations internationales. Ce travail de coordination s'est souvent accompagné de consultations informelles avec différents représentants de la société civile, ce qui a contribué à l'élaboration d'une position cohérente du Canada dans différentes négociations internationales

⁵ Les groupes de défense de l'environnement se sont émus de l'exclusion du champ d'application de la Loi des documents déjà publiés ailleurs. Les données relatives à l'environnement ainsi que les autres données produites par différentes agences fédérales sont souvent protégées par le Copyright Act. Certes, la vente de ces données aux utilisateurs est un moyen important de couvrir les coûts de leur production mais, en pratique, les petites organisations autres que les centres universitaires qui travaillent sur les questions d'environnement risquent de devoir payer un prix prohibitif pour obtenir les données dont elles ont besoin.

traitant de questions relatives aux échanges et à l'environnement, notamment l'OMC, le PNUE, différents Accords multilatéraux sur l'environnement, les Conférences des Parties, et la Commission du développement durable.

D'autres groupes ont manifesté leur mécontentement du fait de l'absence de mécanisme clair, régulier et formalisé destiné à assurer des échanges avec la société civile sur les questions de commerce et d'environnement, et cela de façon permanente. Il y a bien eu des consultations informelles avec différents intervenants de façon ad hoc, généralement avant des réunions internationales – les consultations organisées par le Ministère des affaires étrangères et du commerce international pour des groupes canadiens avant qu'ils n'assistent au symposium de haut niveau sur le commerce et l'environnement de mars 1999 organisé par l'OMC en sont un exemple – certains ont néanmoins fait valoir la nécessité de mettre en place des mécanismes permanents. Parallèlement, un groupe a suggéré que les organisations suivant les problèmes de commerce et d'environnement n'attendent pas les instructions de leur gouvernement, mais prennent l'initiative d'exprimer leur propre point de vue.

Beaucoup ont également remarqué que l'initiative du Ministère des affaires étrangères et du commerce international de février 1999 consistant à rechercher des suggestions du public pour les prochaines négociations commerciales internationales, ajoutée à l'initiative du Comité permanent du Parlement canadien sur les affaires étrangères de procéder à des consultations publiques dans tout le pays sur la politique commerciale du Canada, étaient des mesures utiles pour élargir le processus de consultation.

Certes, ces initiatives étaient les bienvenues, mais certains groupes ont souligné l'absence de transparence et de consultation publique dans le réexamen de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui est en cours depuis 1998. Ce réexamen portait sur les mandats et priorités des Groupes de travail et Comités de l'ALENA. Les résultats ont été publiés sur le site web du Ministère des affaires étrangères et du commerce international. Plusieurs groupes se sont également inquiétés de l'opacité des débats sur les différends d'investisseur à Etat relevant du Chapitre 11 de l'ALENA. Les déclarations du ministre fédéral du commerce international quant à la nécessité d'améliorer la transparence et la consultation du public à propos des débats relevant du Chapitre 11 de l'ALENA et d'autres dispositions ont été bien accueillies. Dans le contexte du réexamen de l'ALENA, un groupe consultatif ad hoc, représentant tout l'éventail des intérêts canadiens, a été créé en vue de consultations informelles sur des questions relatives à la mise en œuvre du chapitre 11 de l'ALENA, notamment les dispositions sur les différends d'investisseur à Etat.

Certains groupes publics se sont plaints que le Groupe de consultations sectorielles sur l'environnement, qui a remplacé l'ancien Groupe sur les échanges et l'environnement du Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) risque d'être trop axé sur les problèmes industriels liés à la promotion des exportations canadiennes de biens et services liés à l'environnement, et ne mettent pas suffisamment l'accent sur des questions d'ordre politique concernant les échanges et l'environnement. Cependant, cela ne devrait plus les inquiéter. Il est maintenant précisé que le Groupe de consultations sectorielles sur l'environnement a mandat pour s'occuper des questions de politique commerciale et d'environnement, ce qui englobe le secteur de l'environnement ainsi que les autres secteurs traitant de ces questions.

COMMISSION EUROPÉENNE

I. Introduction

La présente étude décrit les mécanismes mis en œuvre par la Commission européenne (dénommée ci-dessous la Commission) pour promouvoir la transparence et mener des consultations avec la société civile sur les questions relatives aux échanges et à l'environnement. Certes, la Commission n'est pas à proprement parler un "gouvernement", mais cette étude de cas concernant la Commission reflète les études de cas concernant les pays Membres de l'OCDE, en tenant compte des différences de compétence entre un gouvernement national et la Commission. En ce qui concerne les échanges, les Communautés européennes correspondent à une juridiction exclusive, alors qu'en ce qui concerne les questions d'environnement qui peuvent avoir une incidence sur les échanges, la compétence est partagée par les États Membres.

A la Commission, la Direction générale I – Relations extérieures est, pour l'essentiel, responsable des questions relatives aux échanges. La Direction générale XI – Environnement, sécurité nucléaire et protection civile – assume la responsabilité des questions relatives à l'environnement. Pour la Commission, des entretiens ont été menés avec des responsables de la DG I et de la DG XI. Pour la société civile, des entretiens ont été menés avec *Climate Network Europe*, le Bureau européen de l'environnement, le Réseau international des amis de la terre, le Fonds mondial pour la nature, le Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne, la Confédération des industries papetières européennes, *Eurochambers*, le Conseil européen de l'industrie chimique, la *Foreign Trade Association*, *Government Policy Consultants*, l'Association des exploitants des réseaux publics de télécommunications et l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE).

II. Transparence et accès à l'information

Le droit d'accès aux documents de la Commission est régi par le Code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil. A quelques exceptions près, ce Code permet à quiconque de demander toute information écrite détenue par la Commission et d'y avoir accès. Ce Code prévoit le droit d'accès à des documents internes non encore finalisés et non destinés à être publiés. Les demandes seront refusées si, notamment, la diffusion des informations demandées risque de nuire à :

- la protection des intérêts publics (y compris des relations internationales),
- la protection des intérêts de l'institution résidant dans la confidentialité de ses opérations.

Les toutes dernières statistiques disponibles sur l'application de ce Code remontent à 1997, époque à laquelle le nombre total de demandes d'informations détenues par la Commission s'est élevé à 745. C'est la DG I qui a été la plus sollicitée à cet égard (11,9%) et la DG XI est arrivée en quatrième position avec 6,3% du nombre total de demandes. Le nombre de refus a été calculé pour l'ensemble des services de la Commission. De fait, l'accès à l'information a été refusé dans 10,7% des cas, près de 50% des refus se justifiant pour des raisons de protection d'intérêt public, et 23 autres pour cent au titre de la confidentialité des opérations de la Commission.

Il est également possible d'obtenir des informations sur les activités de la Commission sur son site Internet. La Commission a fait savoir qu'elle met de plus en plus de documents de fond à disposition sur son site Internet, et la DG I indique qu'elle met ses documents concernant l'OMC sur son site Internet dès lors qu'ils sont mis en diffusion générale, de même que les documents de travail de la Commission.

III. Mécanismes de consultation concernant les échanges et l'environnement

A. Questions concernant l'OMC

En juin 1996, la DG XI a convoqué une conférence sur "*EU Policy and Global Trade and Environment*". Cette conférence était organisée par les Partenaires européens pour l'environnement et a été une occasion de discuter avec une grande diversité d'intervenants (ONG s'occupant de l'environnement et du développement, industries, syndicats, consommateurs) des différentes questions d'ordre politique évoquées dans le texte relatif aux échanges et à l'environnement diffusé par la Commission en février 1996.

Plus récemment, la DG I, en coopération avec la DG XI, a tenu toute une série de réunions sur le thème des relations entre les échanges et l'environnement/le développement dans le cadre de la préparation d'un nouveau cycle de négociations commerciales au sein de l'OMC.

La première de ces réunions, qui s'est tenue en novembre 1998, a porté sur le contenu du nouveau cycle au niveau de ses grands objectifs. La seconde, qui a eu lieu à la fin de janvier 1999, a porté sur les questions à traiter dans le cadre du nouveau cycle, ainsi que sur les procédures et réunions préparatoires au nouveau cycle, notamment les symposiums de haut niveau organisés en mars par l'OMC, et la portée de l'opération *Sustainability Impact Assessment* proposée pour le nouveau cycle. La Commission envisage la tenue d'une autre réunion en avril 1999. Après avoir annoncé qu'elle était prête à s'ouvrir davantage à la société civile, la Commission a souligné lors de la réunion de janvier qu'une fois que les négociations auront commencé, le calendrier se fera plus serré, et la Commission ne sera plus en mesure de faire part de données confidentielles dans de larges réunions publiques.

La société civile a été invitée à ces réunions : d'une part, des invitations ont été envoyées à tous ceux qui avaient déjà manifesté leur intérêt pour les questions traitées auprès de la Commission et qui de ce fait figuraient déjà dans la base de données et, d'autre part, une invitation ouverte a été lancée sur le site Internet de la Commission à toutes les parties intéressées. La séance de consultation a attiré un public représentant des organisations professionnelles, des consommateurs, des groupes de défense de l'environnement et de promotion du développement, des groupes de défense des droits des animaux et des organismes de recherche appartenant à un certain nombre d'États Membres de la CE. La Commission ne dispose d'aucune ligne budgétaire pour aider ces représentants à assister aux réunions, mais elle finance en partie les activités générales du Bureau européen de l'environnement, y compris le projet *Transatlantic Environmental Dialogue* (TAED) qui devrait bientôt être lancé⁶.

⁶ Le TAED est un projet qui sera mené en partenariat avec des ONG d'Amérique du Nord. Les questions d'échanges et d'environnement seront l'un de ses cinq principaux thèmes.

Aux termes du Cinquième programme d'action pour l'environnement de la CE, la Commission a créé un Forum consultatif d'experts qui se penchent à l'heure actuelle sur les questions de commerce et d'environnement. Ce Forum se compose de trente personnes représentant différentes catégories de la société civile, y compris le monde des entreprises, du commerce et des ONG appartenant à tous les états Membres de la CE, ainsi que des représentants de la République tchèque et de la Norvège. Les Membres du Forum sont choisis en fonction de leurs qualifications et de leur expertise sur la base de recommandations faites dans toute la CE. Le Forum décide de son propre programme de travail. Une fois adoptés, les rapports du Forum sont publiés comme des documents officiels de la Commission et envoyés aux Commissaires.

B. *Autres accords commerciaux*

Outre le cycle de négociations de l'OMC, il existe d'autres accords qui comportent des dispositions commerciales en cours de développement ; c'est le cas notamment des négociations en cours sur le partenariat euro-méditerranéen.

Dans le cadre du partenariat européen, les négociations se poursuivent sur des accords commerciaux bilatéraux entre douze pays méditerranéens⁷, négociations entamées avec la Déclaration de Barcelone de 1995. Des accords ont abouti avec près de la moitié des pays. D'après l'unité compétente de la Commission, DG IB, les négociations ont été menées dans le domaine public, même si aucune réunion publique n'a eu lieu. Le partenariat euro-méditerranéen comporte aussi un programme environnemental doté d'un budget de l'ordre de six millions d'euros, dont l'objet est limité au financement de projets. Des contacts avec des organisations professionnelles pour aider à la mise en place de structures d'aide aux entreprises dans ces pays moins développés ont eu lieu dès 1995.

C. *Accords et politiques de l'environnement*

En matière d'échanges et d'environnement la transparence va au-delà des problèmes commerciaux qui ont une incidence sur l'environnement. Des mesures telles que les Accords multilatéraux sur l'environnement (MEA) et les législations nationales sur l'environnement peuvent aussi avoir une incidence sur les échanges. A cet égard, la DG XI est plus directement responsable de la transparence et de la procédure de consultation.

La DG XI organise des séances informelles d'information avec des entreprises et des ONG avant et pendant la négociation de MEA sur la position adoptée par la Commission dans les négociations. Parfois, comme dans les réunions de la Commission sur le développement durable, des représentants d'ONG participent à la délégation de la CE à titre d'observateurs. La Commission a indiqué que des groupes non gouvernementaux assistent souvent à la négociation de MEA, c'est pourquoi les réunions d'information ne sont tenues après les négociations que sur demande. La Commission considère qu'une séance d'information aura probablement lieu à l'issue des récentes négociations à propos du Protocole sur la sécurité biologique.

Dans le domaine des politiques nationales, toute proposition de nouvelle Directive concernant l'environnement est généralement précédée de documents de travail ou de réunions. Une récente discussion ouverte a comporté un atelier de type "réflexion collective" qui a porté sur l'approche par la Commission de la politique en matière de produits chimiques, auquel ont participé près de deux cents

⁷ Tunisie, Maroc, Israël, Autorité palestinienne, Egypte, Jordanie, Liban, Algérie, Syrie, Chypre, Malte, Turquie.

personnes – responsables des réglementations de pays Membres de la CE et de pays demandeurs, organisations internationales, groupes de défense de l'environnement et des consommateurs, syndicats, syndicats professionnels européens et étrangers, et chercheurs indépendants.

D. Pratiques ad hoc et informelles

Il est également possible de prendre contact avec la Commission en organisant des réunions avec des détenteurs d'information. Ce type d'organisation *ad hoc* avait cours pour les discussions sur les échanges et l'environnement avant que des réunions formelles sur ces thèmes ne soient encouragées, et restent d'ailleurs une possibilité complémentaire. La Commission a indiqué que, sous réserve d'autres engagements, les demandes de rencontres avec des responsables de la Commission émanant de la société civile n'étaient pas refusées. Cependant, la Commission a souligné que le monde des affaires était plus susceptible que des ONG de demander à rencontrer des Membres de la Commission, et des groupes tels que l'UNICE invitent couramment des responsables de la Commission à participer aux réunions de ses groupes de travail.

IV. Réactions de la société civile sur la transparence et mécanismes et pratiques de consultation

A. Transparence et accès à l'information

Il semble que l'existence du Code soit relativement mal connue des ONG et des entreprises, qui tendent à recourir à d'autres moyens pour obtenir des informations. Rares sont les ONG et les entreprises qui ont indiqué qu'elles utilisaient Internet comme principale source d'information récente émanant de la Commission. De fait, les sources les plus couramment mentionnées étaient des contacts informels à la Commission ainsi que dans les États Membres.

B. Mécanismes de consultation

1. Sur l'OMC

Comme l'indique le rappel ci-dessus, les pratiques de consultation informelle sur les questions de commerce et d'environnement liées à la libéralisation des échanges se sont récemment intensifiées. Les groupes extérieurs aux milieux d'affaires ont imputé l'attention croissante portée aux mécanismes de consultation aux leçons tirées de l'AMI et ont exprimé l'espoir que cette grande ouverture soit durable.

D'une manière générale, les représentants des milieux d'affaires ont apprécié le déroulement des réunions de consultation. Ces dernières ont été jugées utiles, car constituant un forum au sein duquel des représentants d'entreprises et d'intérêts non commerciaux pouvaient échanger leurs points de vue. Cependant, certains ont remarqué que ces réunions n'étaient pas très utiles pour obtenir des informations auprès de la Commission, car ils étaient déjà mis au courant par d'autres sources des informations mises à la disposition de ces réunions. Des représentants d'entreprises ont également souligné que les entreprises individuelles (par opposition aux organisations professionnelles) ne participaient généralement pas à ces réunions de façon massive parce que leurs intérêts étaient déjà représentés par leurs organisations professionnelles. L'une d'elles a indiqué que l'organisation de ces réunions avait modifié la manière dont elles abordaient les consultations avec la Commission. Alors qu'auparavant elles cherchaient à rencontrer des Membres de la Commission à un moment qui convenait le mieux à leur emploi du temps, il leur fallait désormais se plier aux horaires de ces réunions et publier un document, pour pouvoir faire entendre leur point de vue.

Tout en appréciant ces réunions, certaines ONG avaient l'impression qu'elles servaient surtout à redresser certaines incompréhensions et idées reçues. Il a été également proposé que les ordres du jour de ces réunions fassent déjà l'objet d'une consultation.

Les représentants de certaines ONG ont souligné que, dans l'ensemble, il était difficile d'accéder aux documents de fond et aux documents de travail de la Commission portant sur sa position dans le cadre de la préparation des négociations commerciales, c'est pourquoi ils avaient l'habitude de se procurer ces documents auprès de collègues d'ONG par l'intermédiaire des États Membres. Dans le cas de la dernière réunion, le document de fond de la Commission n'a pas été fourni à l'avance, car il avait fait l'objet de modifications, la position de la Commission ayant évolué juste avant le symposium de haut niveau du mois de mars. Toutefois, la Commission a décidé de mettre davantage de textes à disposition sur son site Internet, et cela le plus rapidement possible, dans le cadre de sa politique de plus grande transparence.

En ce qui concerne le contenu de la réunion consultative sur les échanges et l'environnement, un certain nombre de groupes extérieurs aux milieux d'affaires ont manifesté leur inquiétude à l'égard de la transparence du *Sustainability Impact Assessment* du nouveau cycle annoncé par la Commission. En effet, la procédure adoptée par la Commission est la suivante : une annonce demandant de faire part de son intérêt a été publiée au Journal officiel, et les consultants intéressés sont invités à faire part de leur intérêt à la DG I. Les conditions de l'étude seront envoyées à toutes les personnes répondant aux critères stipulés au Journal officiel. La première étape de l'intervention du consultant consistera à élaborer une méthodologie pour l'élaboration de meilleures pratiques, et la seconde étape consistera à appliquer cette méthodologie. Les conditions exigent du consultant qu'il mène une consultation publique. Selon la Commission, la procédure d'appel d'offres, y compris l'établissement du cahier des charges, doit être déterminée de façon confidentielle, de sorte que les parties intéressées ne puissent pas influencer sur le cahier des charges pour qu'il réponde à leur propre profil. Une fois le contrat attribué, le cahier des charges pourra être rendu public.

Cependant, les ONG extérieures aux milieux d'affaires ont imaginé pouvoir présenter un dossier à la DG I avec copie à d'autres organisations internationales dans le but, entre autres, que le processus de *Sustainability Impact Assessment* soit rendu transparent grâce à la participation de la société civile à l'élaboration du cahier des charges, et à la soumission au public des projets de l'évaluation. Un représentant d'une autre ONG a exprimé l'avis contraire, disant que la Commission était très ouverte à propos de cette évaluation, avec la discussion portant sur la manière dont l'évaluation devait se faire lors de la réunion consultative de janvier 1999. Une ONG a indiqué que l'autorisation de l'évaluation par la direction responsable des échanges était un bon signe d'intégration de la prise en considération de l'environnement dans les activités de la Commission.

2. *Autres accords commerciaux*

Des ONG ont signalé que des négociations (et la signature d'accords avec certains pays) ont été entreprises sans prise en considération de l'opinion publique, en conséquence de quoi d'importantes mesures de protection de l'environnement visant à éviter une aggravation de la dégradation de l'environnement dans la région n'avaient pas été stipulées dans les accords. Une conférence des ministres des vingt-sept pays de la zone euro-méditerranéenne qui doit avoir lieu en avril 1999 à Stuttgart recevra des rapports de toute une série d'études menées sur les implications des accords commerciaux pour différents secteurs ; toutefois, selon des ONG, il n'y aura rien sur les effets sur l'environnement.

La Commission a fait savoir qu'elle allait accueillir un forum d'ONG à l'occasion de la réunion ministérielle et qu'elle avait bien perçu les demandes portant sur une évaluation spécifique de la situation de l'environnement dans le cadre du Partenariat. Cette évaluation n'est pas encore prévue, mais elle

pourrait avoir lieu ultérieurement. Des ONG ont proposé d'assurer une amélioration de la transparence en leur conférant un statut d'observateur aux réunions qui doivent se tenir à Bruxelles en préparation de la réunion ministérielle.

3. Programmes et politiques concernant l'environnement

Les représentants des milieux d'affaires ont indiqué qu'ils étaient rarement pris par surprise par de nouvelles propositions de politiques concernant l'environnement, car la Commission avait l'habitude de publier un livre blanc pour susciter les avis de toutes les parties de la société civile avant de faire une proposition.

Un groupe professionnel a fait savoir qu'il était très satisfait de son dialogue avec la Commission à propos de la Convention relative aux Principes de l'information et du consentement préalable. Ce dialogue a abouti à une Convention, fondée sur des principes scientifiques, et qui devrait avoir un effet moins restrictif sur les échanges que ce qui se serait passé autrement, en raison de son caractère acceptable dans un grand nombre de pays.

4. Pratiques *ad hoc* et informelles

Tous les groupes de la société civile ont reconnu que les responsables de la Commission étaient d'emblée disponibles pour des réunions *ad hoc*. De nombreux correspondants de la société civile ont expliqué qu'il était relativement simple de trouver le bon membre de la Commission avec qui discuter d'une proposition donnée. Cette situation s'oppose à celle des administrations nationales des États Membres, qui ont tendance à être plus tentaculaires et opaques.

Un représentant des milieux d'affaires a également comparé les procédures informelles de la Commission avec son expérience des Pays-Bas et de l'Allemagne. Il en a conclu qu'il fallait être plus dynamique pour influencer sur des décisions à la Commission. En opposition à la situation à la Commission, il a décrit l'approche plus structurée de l'Allemagne consistant à inviter le public à représenter différents intérêts sectoriels chaque fois qu'un ministère envisage la mise en place de nouvelles réglementations.

Les représentants des milieux d'affaires ont reconnu être dans l'ensemble assez satisfaits des possibilités d'accès à des responsables de la Commission, mais ont signalé quelques points faibles. Par exemple, l'un d'eux a dit qu'il n'espérait même plus recevoir une réponse aux lettres qu'il envoyait à la Commission.

En évoquant leurs circuits de communication actuels avec la Commission, des représentants ont reconnu utiliser leurs contacts dans la Commission pour faire valoir leurs points de vue par le biais de la procédure de consultation entre services. Par exemple, si la DG XI n'a pas tenu compte de leur point de vue, l'organisation professionnelle s'adresse à la DG III (chargée de la politique industrielle). L'idée qui en ressort est que les Directions de la Commission ont leur propre circonscription, et que par le biais de la consultation entre services, les différents avis de ces circonscriptions se trouvent regroupés dans le cadre d'une synthèse dans la politique de la Commission.

Les entreprises ont aussi indiqué que l'UNICE est un important circuit menant à la Commission sur les questions d'échanges et d'environnement. Des groupes professionnels importants déterminent le bon niveau pour faire passer leurs soumissions à la Commission, s'il y a lieu en prenant contact avec des Commissaires ou en envoyant d'importantes délégations aux réunions de la Commission. Les grands syndicats patronaux ont une approche plus stratégique dans leurs relations avec la Commission, cherchant à influencer celle-ci dès que possible lors de la préparation de propositions. Cependant, certains pans du

monde des affaires ne participent pas encore aux questions d'échanges mondiaux. D'autres ont avoué que, souvent, il n'était pas possible de dire quel impact leurs représentants pouvaient exercer sur la politique de la Commission.

Par ailleurs, les ONG ont tendance à être plus réactives. Même si plusieurs d'entre elles ont regretté que la Commission ne fasse pas appel à leur remarquable expertise dans certains domaines, elles reconnaissent que d'une manière générale, lorsqu'elles offrent leur expertise ou leur analyse, leur prestation est généralement reçue de façon positive. Plusieurs représentants d'ONG remarquent que leurs avis sont écoutés poliment et même d'une oreille bienveillante de la part des responsables de la Commission. Cependant, les mêmes affirment être incapables de voir si leur participation a suscité le moindre changement dans les positions adoptées par la Commission.

V. Résumé et suggestions d'améliorations de la part de la société civile

De toute évidence, la Commission s'efforce d'améliorer la transparence en organisant des réunions publiques avec divers groupes de la société civile sur des questions relatives au cycle de négociations de l'OMC. Majoritairement, la société civile est satisfaite de l'organisation de ces réunions, et réagit de façon très positive à l'égard de l'avenir du processus.

Parmi les propositions d'amélioration, on peut citer : prévoir une consultation avec la société civile au stade de l'établissement de l'ordre du jour des réunions, laisser plus de temps entre les réunions pour une discussion interactive (comme lors de la réunion de janvier 1999) au lieu de s'en tenir aux déclarations des officiels de la Commission, améliorer l'accès aux documents reflétant la position de la Commission et émanant de sources propres à la Commission, et mettre à disposition les documents suffisamment tôt pour permettre une discussion en bonne connaissance de cause lors de la réunion.

Beaucoup de commentateurs ont dit qu'il était encore trop tôt pour dire dans quelle mesure ce processus de consultation aura une incidence sur la position de négociation de la Commission dans le prochain cycle. Toutefois, il est probable que plus on s'approche du début de la négociation, et moins il y aura l'occasion de procéder à une large consultation. La Commission a dit que cette situation était difficilement évitable pendant les négociations, car le fait de rendre public des détails de la position de négociation de la Communauté conduirait à affaiblir cette position. Certains représentants de la société civile ont toutefois remarqué qu'ils craignaient que les négociations ne soient prises comme prétexte pour garder le secret.

En ce qui concerne les questions des échanges en dehors du contexte du prochain cycle de l'OMC, il semble que la société civile soit beaucoup moins sollicitée, et en particulier les ONG s'occupant d'environnement. Cependant, la Commission a conscience de ces préoccupations, mais souhaite conférer une priorité à la transparence et entreprendre une évaluation de l'impact de ces mesures commerciales d'une façon très ouverte.

En ce qui concerne les questions soulevées par les politiques de l'environnement, il semble qu'il y ait une plus grande transparence et une consultation accrue des milieux d'affaires et des ONG s'occupant de l'environnement ; cela est sans doute dû en partie au fait que ces dernières s'intéressent depuis plus longtemps à ces questions.

ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, une large panoplie d'initiatives et de procédures statutaires et informelles est en place au niveau fédéral pour répondre aux objectifs de transparence et de consultation publique concernant les échanges et l'environnement. Le présent chapitre évoque trois types d'activités liées à la transparence et aux processus de consultation :

1. Les obligations statutaires couvrant l'accès à l'information, l'annonce publique et l'appel à commentaires ;
2. Les pratiques moins formelles et ad hoc, y compris une coordination interministérielle informelle sur les échanges et l'environnement englobant des aspects de la participation du public ;
3. Les enquêtes sur l'environnement et les examens des échanges.

Les trois premiers points ci-dessous ont pour objet d'illustrer certaines de ces activités, plutôt que d'en présenter une description complète. Cette approche s'explique non seulement parce que pratiquement toutes les propositions fédérales de réglementation et de politique comportent plusieurs niveaux de transparence et de dispositions pour une participation du public, mais aussi parce que les paramètres des discussions sur les échanges et l'environnement sont très divers. En conséquence, ce chapitre décrit aussi différents types d'initiatives concernant la transparence et la consultation du public qui couvrent non seulement des questions ayant explicitement trait aux échanges et à l'environnement, mais aussi qui ont des liens indirects avec les échanges et l'environnement. A cet effet, des responsables de l'*US Environmental Protection Agency (EPA)*, de l'*United States Trade Representatives (USTR)*, du *Department of Commerce* et de l'*US Fish and Wildlife Service* ont été contactés. La dernière partie évoque l'expérience en matière de pratiques liées à la transparence et aux consultations sur la base d'entretiens menés avec les ONG suivantes : *Center for International Environmental Law*, *Consumers Choice International*, *National Wildlife Federation*, *North-South Center* et *US Council for International Business*.

I. Obligations statutaires

Aux États-Unis, une large participation du public est un élément clé du processus de prise de décision en matière de réglementation à l'échelle fédérale. Les lois fédérales offrent un certain nombre d'outils juridiques conçus pour permettre au public d'accéder à l'information concernant les réglementations en général, et les politiques relatives aux échanges et à l'environnement, et sur d'autres thèmes, en particulier. Les lois sur la liberté de l'information et sur le droit de savoir sont à la base de l'accès du public à l'information, des dispositions en matière de transparence et des procédures concernant les administrations fédérales. En outre, plusieurs exigences statutaires concernant spécifiquement l'environnement sont en place et ont pour fonction d'assurer la participation du public à la politique et aux réglementations relatives à l'environnement, y compris la fabrication des lois et l'évaluation de leur impact sur l'environnement. Les alinéas ci-dessous décrivent quelques-unes de ces lois.

Le *Freedom of Information Act* (FOIA) confère aux membres du public le droit d'accéder aux informations détenues par des agences fédérales ainsi qu'à d'autres types d'information. Aux termes de cette loi, tout individu peut demander à une agence gouvernementale fédérale de lui fournir une copie de tous les documents qu'elle détient sur un thème donné. (Cette règle souffre plusieurs exceptions, notamment en ce qui concerne la sécurité nationale, les informations sur des personnes privées, des enquêtes criminelles en cours ou des documents commerciaux confidentiels.)

Le FOIA constitue une exigence statutaire applicable à toutes les agences fédérales et non au fonctionnement d'une agence centralisée. Bien entendu, les agences disposent d'une certaine marge de manœuvre pour répondre aux demandes d'information, mais une évolution s'est faite par l'intermédiaire de réexamens de décisions de justice, de litiges, de décrets et d'autres moyens d'améliorer la facilité d'accès et de créer une approche plus uniforme des obligations relevant du FOIA et incombant à toutes les agences gouvernementales fédérales.

D'autres textes s'ajoutent au FOIA ; ce sont notamment les amendements de 1995 apportés au *Paperwork Reduction Act*, qui comporte plusieurs dispositions couvrant les politiques d'accès du public. Par exemple, la section deux stipule que chaque agence fédérale devra offrir au public un accès équitable et en temps voulu aux informations de l'agence mises en diffusion publique. Les informations couvertes par ce texte sont, entre autres, les données gardées sous forme électronique, l'appel à commentaires et la prise en considération de l'avis du public pour les activités de diffusion d'informations d'une agence, et l'annonce publique lorsque des changements importants sont apportés à des mécanismes de diffusion d'information.

Les amendements de 1996 à l'*Electronic Freedom of Information Act* ont modifié à plusieurs égards le type d'information qui doit être mis à disposition par l'intermédiaire des salles de lecture ainsi que par le biais des salles de lecture électroniques. Il s'agit par exemple des jugements rendus dans l'arbitrage de différends administratifs, des déclarations de politique par une agence donnée et des manuels destinés au personnel administratif qui ont une incidence sur le public ; toutes ces informations doivent être mises à disposition du public qui doit pouvoir les étudier et les copier. En ce qui concerne les questions d'échanges et d'environnement, une source importante d'informations par le passé a été l'accès du public à la salle de lecture d'USTR.

Un autre pilier de la transparence est l'*Administration Procedure Act* (APA), adopté en 1946. Comme le FOIA, l'APA (5 U.S.C. §§ 551-559) s'applique non seulement aux questions d'échanges et d'environnement, mais surtout à tous les programmes, politiques, réglementations ou plans fédéraux proposés. L'élément clé de l'APA est la disposition selon laquelle les procédures administratives concernant l'annonce et l'appel à commentaires ont été codifiées, généralement en exigeant de toutes les agences fédérales qu'elles informent le public des changements apportés à la règle proposée par une annonce publiée au *Federal Register* (Registre fédéral). Après publication, le public doit avoir la possibilité de faire part de ses commentaires.

L'annonce de tous les changements proposés à apporter aux règles des agences fédérales est publiée quotidiennement dans le *Federal Register*. Fondamentalement, le *Federal Register* réunit tout le programme de prises de décision du gouvernement. A titre d'exemple d'informations publiées au *Federal Register*, on peut citer les travaux de l'EPA dans des domaines tels que les polluants atmosphériques, la qualité de l'air, les pesticides, les réglementations proposées et les annonces de débats publics, de conférences et de symposiums. Les annonces de débats publics sont également publiées de façon à améliorer la participation du public. Par exemple, au début de 1999, l'EPA a annoncé des réunions régionales destinées à définir les besoins du public en matière d'information sur l'environnement. Les alinéas ci-dessous donnent d'autres exemples d'annonces publiées au *Federal Register*.

Dans les discussions de politiques concernant les échanges et l'environnement, plusieurs groupes consultatifs et d'autres initiatives ont été établis : par exemple, le Trade and Environment Policy Advisory Committee (TEPAC) et d'autres comités évoqués ci-dessous. Le *Federal Advisory Committee Act* (FACA), 5 U.S.C. App., stipule que toutes les réunions du Comité consultatif soient publiques, et tiennent compte de façon équilibrée des différents points de vue exprimés par le public. Il faut bien entendu que soient annoncées à l'avance les réunions du Comité consultatif, dans le *Federal Register*. Les avis fournis par ces comités consultatifs peuvent ensuite être considérés comme faisant partie du large processus de décision dans l'agence en question, y compris les avis concernant toute réglementation proposée et soumise à plein examen et commentaires du public.

Le *Semi-annual Agenda of Regulatory and Deregulatory Actions* constitue une autre source d'information du public. L'*Agenda*, que toutes les agences doivent publier deux fois par an, décrit les opérations de réglementation en cours ou récemment menées à bien. En outre, aux termes du Code of Federal Regulations, toutes les agences doivent mettre à jour le registre des jugements rendus. Par exemple, *Docket Title 40* – protection de l'environnement – contient des informations et une documentation complémentaire sur le processus de décision, ainsi que des commentaires du public qui ont été reçus sur les réglementations et les propositions de réglementations.

Depuis 1974, le Congrès entretient un système de comités consultatifs émanant du secteur privé pour faire en sorte que les objectifs de la politique commerciale soient en phase avec les intérêts économiques domestiques. Le système de comités consultatifs émanant du secteur privé comprend plus de trente comités consultatifs, et compte près d'un millier de conseillers – membres du Congrès et de l'industrie, syndicalistes, universitaires et autres personnes ayant un intérêt ou une expertise en matière de politique commerciale. Le TEPAC, créé en 1994, est l'un des comités consultatifs formels constitués aux termes du Trade Act de 1974. Ce Comité se réunit au moins une fois par an et constitue un forum sur lequel des ONG peuvent échanger leurs points de vue avec le USTR et l'EPA sur les questions relatives aux échanges et à l'environnement. A une certaine époque, au moment de la création de l'ALENA et de l'OMC, ainsi que pendant les travaux qui ont abouti à la présentation du rapport du Comité de l'OMC sur le commerce et l'environnement à la Conférence ministérielle de Singapour, ce Comité s'est réuni jusqu'à quatre fois par an. Cependant, ces réunions ont été moins fréquentes depuis 1997. En plus des réunions publiques, des réunions interministérielles au niveau des personnels ont lieu sur des questions d'échanges et d'environnement. Par exemple, l'USTR et l'EPA travaillent en étroite coopération sur les questions d'échanges et d'environnement par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes : l'EPA est représentée au niveau du sous-cabinet au Trade Policy Review Group (TPRG) ainsi qu'au Trade Policy Staff Committee (TPSC).

II. Politiques moins formelles et *ad hoc*

Les alinéas ci-dessous fournissent quelques exemples d'initiatives entreprises par différentes agences en ce qui concerne la transparence et la consultation du public, l'accent étant mis sur les activités menées par les deux principales agences concernées par les échanges et l'environnement, à savoir l'USTR et l'EPA.

Lors d'une récente déclaration à la Commission des finances du sénat américain, l'ambassadeur Barshefsky, USTR, a affirmé que la transparence et l'ouverture étaient des priorités pour le futur Trade Agenda, priorité fondée sur l'accès des citoyens et la participation de la société civile aux institutions du commerce international. A cet effet, et conformément à la déclaration du Président Clinton à la réunion ministérielle de l'OMC de mai 1998, l'USTR a promu la transparence dans plusieurs initiatives et institutions commerciales internationales, y compris l'OMC (où la société civile devrait pouvoir participer à ses travaux), à la FTAA (où les Etats-Unis ont contribué à instituer un Committee of Government

Representatives on Civil Society) et au Transatlantic Business Dialogue (TABD) instauré entre les secteurs privés des Etats-Unis et de l'Union européenne et comprenant un groupe de travail sur l'environnement. Un Trans-Atlantic Consumer Dialogue, un Trans-Atlantic Labor Dialogue et un Trans-Atlantic Environment Dialogue sont aussi en cours d'établissement.

Outre la promotion d'une plus grande transparence dans les organisations internationales, l'USTR aide le public à repérer les documents publics par différents moyens tels que listes des titres des rapports, et dans certains cas le texte intégral sur sa page d'accueil. Des informations complémentaires sont fournies au public par ses Public Affairs Offices, qui transmettent généralement les questions aux Membres compétents du personnel. L'USTR a édité le *Public Handbook for Gaining Access to USTR Information* qui renferme des informations sur la manière de rechercher des données, sur le type de données existantes ainsi que sur des services tels le "fax sur demande".

L'USTR édite aussi des *Notices of Proposed Action* formelles, qui invitent le public à se prononcer sur une action proposée ou des décisions récentes concernant les échanges internationaux. Par exemple, en 1997, l'USTR a annoncé qu'un deuxième cycle de discussions pour une suppression accélérée des droits de douane dans le cadre de l'ALENA allait être lancé, et a invité le public à se prononcer sur des activités spécifiques proposées autour du réexamen du fonctionnement de l'ALENA. Sur la base de ces pétitions, l'USTR a édité en 1998 une *Request for Comments on Activities to be Considered for Accelerated Tariff Elimination under NAFTA* (Billing Code 3190-01-P).

L'annonce faite en 1998 au Federal Register à propos d'une Sollicitation of Public Comment Regarding the US Preparations for the World Trade Organization's Ministerial Meeting, Fourth Quarter, 1999 est un autre exemple d'invitation du public à s'exprimer sur des négociations futures. Le but de cette annonce était d'inviter le public à faire part de son point de vue pour faciliter la participation de l'Administration à l'étude des questions au Conseil général de l'OMC, en préparant les propositions et positions des Etats-Unis sur les recommandations et acceptations finales de ces propositions par consensus de la part des Membres de l'OMC.

L'EPA pratique de longue date un haut niveau de transparence et de vaste consultation publique sur tous les aspects des réglementations et les questions d'ordre politique. Par exemple, en janvier 1999, l'EPA a fait paraître des annonces au *Federal Register*, ainsi que par l'intermédiaire de communiqués de presse, de mises à jour de sa page d'accueil, ainsi que par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux et de réunions publiques à propos d'initiatives proposées sur les produits chimiques toxiques bio-cumulatifs existant dans l'environnement.

L'EPA non seulement cherche à obtenir le point de vue du public afin d'en tenir compte dans la formulation des réglementations domestiques sur l'environnement, mais elle s'occupe également d'un certain nombre de questions relatives à l'environnement à l'échelle internationale, tout en étant l'organisme clé avec l'USTR pour la coordination des problèmes relatifs aux échanges et à l'environnement. Par exemple, l'Administrateur de l'EPA, Carole Browner, a récemment mis l'accent sur l'engagement de l'Agence à faire participer le public aux questions relatives au commerce international et autres, en faisant valoir qu'une ouverture au public favorise la prise de décision internationale. Par exemple, dans ses travaux de promotion du développement et des exportations des technologies écologiques, l'Agence a sollicité des intervenants extérieurs. L'EPA travaille avec des organisations intermédiaires émanant du secteur privé telles que la *National Association of State Department Agencies* et aussi directement avec le secteur privé américain pour des activités telles que l'accueil de démonstrations technologiques à l'échelle internationale.

Ainsi donc toute une panoplie de procédures très complètes concernant la transparence et la participation du public a une incidence sur tous les aspects des travaux de l'EPA, y compris la prise de décision et les propositions de parties publiques. A titre d'illustration, depuis six ans, l'EPA fournit des efforts importants pour compléter des réglementations de commande-contrôle plus traditionnelles avec des partenariats avec le secteur privé dans des domaines tels que les mécanismes d'adhésion volontaire, les codes de conduite, le recours à des instruments commerciaux et d'autres approches.

D'autres agences fédérales chargées des négociations internationales concernant la politique de l'environnement disposent aussi de comités ad hoc ou de mécanismes d'annonce des débats publics. Par exemple, le *US State Department* invite toute une série d'ONG, de représentants du secteur privé et d'autres citoyens intéressés à participer régulièrement à des réunions informelles destinées à s'assurer la mise à jour et l'apport des points de vue du public pour diverses négociations internationales sur l'environnement qu'elles soient en cours ou à venir.

Le *US Fish and Wildlife Service* (USFWS) sollicite le public pour qu'il donne son avis et fasse des commentaires, par l'intermédiaire du *Federal Register*, avant de participer Conférences des Parties (CdP) de la CITES et de fournir aux intervenants intéressés une information sur des décisions de la CITES. A l'issue de la CdP X de la CITES, le Service a publié une annonce de débat public sur les modifications des listes d'espèces d'esturgeons et de spatules et de leurs produits ; deux auditions publiques ont d'ailleurs eu lieu en 1998 pour discuter de la mise en application des décisions. Le but des réunions publiques est de permettre aux représentants du Service de rencontrer différentes parties prenantes, y compris des importateurs et des exportateurs, des courtiers et d'autres personnes intéressées.

Le Department of Commerce s'efforce d'instaurer des partenariats avec le secteur privé, en appliquant une procédure formelle comprenant 17 comités consultatifs sectoriels directement placés sous la responsabilité du Secretary of Commerce. Pour préparer les discussions de l'APEC sur l'accélération de la libéralisation dans le secteur des biens et des services écologiques, le Department of Commerce a créé un *Environmental Technologies Trade Advisory Committee*. Plus récemment, outre l'évaluation d'une libéralisation sectorielle, l'Advisory Committee s'est intéressé davantage aux questions d'ordre politique, y compris l'intégration des problèmes d'échanges et d'environnement.

III. Enquêtes sur l'environnement et examens des échanges

S'il est vrai que les réexamens des accords commerciaux aux Etats-Unis dans l'optique de l'environnement sont à distinguer des Environmental Impact Assessments (EIA) ou des Environmental Assessments (EA) formels établis en vertu de la loi sur les EIA (NEPA), le processus EIA prévu par le NEPA fournit une référence utile permettant de mettre en évidence l'engagement des agences fédérales à l'égard de la transparence et de la participation du public.

Aux termes du National Environmental Policy Act (NEPA) le régime fédéral apporte une garantie légale du droit du public à accéder aux procédures EIA. Par exemple, conformément au NEPA, le public a légalement le droit d'accéder à l'information concernant chacune des étapes d'un processus de préparation et de décision EIA. De nombreuses étapes et de nombreuses agences différentes se trouvent impliquées dans la préparation d'un Environmental Impact Statement (EIS), mais d'une manière générale les réglementations du NEPA stipulent que les commentaires et documents pertinents doivent être mis à la disposition du public, conformément aux exigences du FOIA.

Les documents EIA établis en vertu du NEPA s'appliquent généralement à des projets spécifiques. Les enquêtes sur l'environnement concernant les politiques macroéconomiques telles que la libéralisation des échanges posent des types différents de questions méthodologiques et d'approbation du

public par rapport aux projets spécifiques. D'après des interprétations anciennes du NEPA, les procédures EIA ne sont pas applicables aux accords commerciaux internationaux. Néanmoins, au début des négociations de l'ALENA, le gouvernement fédéral a publié une étude évaluant les effets potentiels de l'accord sur l'environnement. De même, à l'issue des négociations sur l'ALENA et de l'Uruguay Round, l'Administration a également publié un rapport indiquant dans quelle mesure les questions d'environnement avaient été abordées dans ces deux accords, ainsi que les implications potentielles de ces accords sur l'environnement.

Depuis 1995, l'EPA a mis en place un certain nombre de mécanismes pour apprécier la mesure dans laquelle les réglementations domestiques relatives à l'environnement pouvaient avoir des retombées sur les règles commerciales internationales. L'EPA a dressé une liste des points à prendre en considération dans l'élaboration des réglementations, et y a ajouté l'obligation faite aux décideurs de tenir compte des implications potentielles pour les règles commerciales internationales.

Plus récemment, les trois Parties au North American Agreement on Environment Co-operation (NAAEC) – Canada, Mexique et Etats-Unis – ont continué à appuyer une évaluation des effets de l'ALENA sur l'environnement, comme l'exige l'Article 10(6) du NAAEC. L'étude des effets de l'ALENA se fonde sur une vaste consultation publique ainsi que sur un examen par des experts concurrents de divers projets et approches, avec une équipe de projet sur les effets de l'ALENA et une équipe consultative sur les effets de l'ALENA. Deux ateliers ont été organisés pour étudier ces questions et élaborer un cadre analytique, qui ont abouti au rapport intitulé *Assessing the Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) : An Analytical Framework (Phase II) and Issues Studies* (mars 1999). Le projet final de *Analytical Framework* sortira en juin 1999. Après cette publication, le Joint Public Advisory Committee (JPAC) de la Commission for Environmental Co-operation sollicitera l'avis et les commentaires du public sur le cadre analytique au cours de l'année à venir par l'intermédiaire de réunions publiques et d'autres manifestations.

IV. Expériences en matière de transparence et de pratiques de consultation

Généralités

Le résultat des entretiens menés avec divers représentants de la société civile a permis de dégager plusieurs observations générales. Tout d'abord, les efforts fournis au niveau du personnel pour que se déroule un processus consultatif informel permanent avec les différentes parties prenantes dans les questions d'échanges et d'environnement ont été largement appréciés. Certaines ONG de défense de l'environnement ont eu le sentiment général que, certes, des progrès avaient été réalisés dans l'instauration d'un dialogue utile avec différents groupes, mais que les intérêts des entreprises avaient tendance à être davantage pris en compte dans la formulation des politiques dans le débat sur les échanges et l'environnement que ceux des groupes de défense de l'environnement ; l'impression générale était néanmoins que tous les points de vue étaient pris en considération dans la formulation des politiques commerciales et de l'environnement. Plusieurs personnes ont remarqué un manque de cohérence dans la forme et la fréquence des consultations avec la société civile. Parallèlement, il a été remarqué que les consultations et les initiatives au niveau du personnel continuent de s'améliorer, et offrent régulièrement un forum pour la poursuite d'un dialogue intéressant. D'autres efforts ont été largement appréciés, notamment ceux qu'a fournis le gouvernement pour promouvoir la transparence et les consultations publiques dans diverses organisations internationales traitant des questions d'échanges et d'environnement, y compris l'OMC et la FTAA, suite à la déclaration du Président Clinton de mai 1998 à l'OMC dans laquelle il a fait valoir les mérites d'une plus grande transparence et la nécessité de procéder à une réforme institutionnelle.

A propos de la participation du public, il a été souligné que l'évaluation de l'efficacité de la transparence et de la consultation publique présentait en fait deux questions distinctes : en effet, accéder à l'information par l'intermédiaire de procédures de mises à jour, qu'elles soient formelles ou informelles, est très différent du fait d'apporter des éléments d'information et d'influer sur les décisions d'ordre politique relatives aux échanges et à l'environnement.

Même si les différents groupes ne sont pas tous d'accord sur la manière de mesurer les progrès réalisés en matière d'échanges et d'environnement, il a été dit que l'objectif final des consultations publiques devait être une meilleure coordination et une meilleure intégration des politiques. Dans l'ensemble, il reste difficile de mesurer la réalisation de cet objectif. Les paragraphes ci-dessous reprennent séquentiellement les remarques faites par divers représentants de la société civile tant sur les points jugés satisfaisants que pour ceux sur lesquels il y aurait encore des choses à améliorer.

Transparence et accès à l'information

Il est ressorti de l'observation générale des diverses initiatives en cours au sein des agences que les parties prenantes avaient grandement l'occasion d'être informées de façon régulière de l'avancée des questions relatives aux échanges et à l'environnement. Il n'existe pas de mécanisme unique permettant à tous les groupes ou citoyens intéressés d'être informés de toutes les questions en permanence, mais divers processus informels mis en place par plusieurs agences permettent à la société civile de se tenir au courant du débat. Il semblerait toutefois que les petites organisations implantées loin de la capitale ont souvent du mal à assister aux consultations informelles sur les échanges et l'environnement qui ont lieu à Washington même.

A propos du FOIA et des processus qui s'y rattachent, il semblerait que les demandes d'information qui doivent «décrire raisonnablement» le document recherché risquent de présupposer une connaissance du document qui n'est pas à la portée des petits groupes ni du grand public. Il a été signalé que le recours à la Loi pour rechercher des informations sur les échanges et l'environnement ne pouvait intervenir qu'en dernier ressort, compte tenu des procédures à suivre, même si plusieurs réexamens de décisions de justice et décrets relatifs au FOIA ont assoupli ses dispositions et renforcé son esprit d'ouverture.

En revanche, des exceptions ont été soulignées. Par exemple, le Department of State a adopté une procédure dénommée «Circular 175» qui exige que les négociations et conclusions de pratiquement tous les accords internationaux aient reçu au préalable l'approbation du Secretary of State ou de son représentant. Lorsque c'est nécessaire, le State Department pilote une consultation interministérielle pour solliciter les points de vue des administrations intéressées et concernées. Ce processus, dans sa forme actuelle, est strictement une procédure interministérielle. Les projets d'interrogation adressés à l'autorité négociatrice ne sont pas rendus publics. Le public n'a pas la possibilité de participer directement aux processus de la Circular 175 lui-même ; en effet, les demandes aux termes de la Circular 175 sont généralement confidentielles, cela dépend du sujet. En tout état de cause, la documentation relevant de la Circular 175 n'est généralement pas rendue publique. Toute demande déposée aux termes du Freedom of Information Act doit être déboutée au titre de l'exception des documents inter ou intra ministériels (FOIA, U.S.C §552(b)(5)(1994) ; C.F.R. §171.11(a)(5)(1995).

Consultation

Les efforts fournis par le personnel de différentes agences pour prendre des initiatives informelles visant à informer et à recueillir les points de vue des différentes parties prenantes ont été généralement appréciés. Les consultations ont revêtu diverses formes : réunions, entretiens téléphoniques collectifs,

mises à jour ponctuelles d'information et autres initiatives plus formelles. Il a été remarqué qu'en raison de la nature technique de nombreuses questions, les agences avaient parfois du mal à regrouper des informations de sorte qu'elles soient accessibles et pertinentes. Il a également été dit que, même si des groupes de défense de l'environnement estimaient avoir moins accès au débat et exercer une moindre influence sur le débat que certains groupes représentant les intérêts des entreprises dans la formulation de la politique commerciale, il était difficile de juger des différents degrés d'influence exercés par les différentes communautés. Les personnes interrogées ont aussi grandement apprécié le dynamisme avec lequel le personnel de différentes agences a continué à instaurer un dialogue utile sur les questions d'échanges et d'environnement.

A propos plus précisément des questions d'échanges et d'environnement, certaines des personnes interrogées ont estimé que, bien que la politique de l'environnement aux Etats-Unis soit profondément marquée par des traditions d'engagement public, la formulation traditionnelle de la politique commerciale a tendance à être plus opaque, et plus liée à certains secteurs industriels par opposition à ce qu'on peut observer pour les groupes de défense de l'environnement ou d'autres parties prenantes. Cependant, beaucoup ont souligné les efforts fournis au niveau du personnel, tant de l'USTR que de l'EPA, pour améliorer le dialogue avec les personnes et les groupes intéressés.

Sur des questions pratiques relatives aux initiatives ministérielles informelles, une préoccupation a été exprimée à l'égard de l'absence de cohérence du calendrier, d'informations détaillées et de suivi. Il a également été dit que la préparation des consultations publiques pouvait être améliorée, avec la diffusion des ordres du jour et des listes de participants, ainsi que de documents de travail et de rapports pertinents, suffisamment à l'avance des réunions. Une personne a remarqué que des publications hebdomadaires telles que *Inside US Trade* et le *Journal of Commerce* constituaient une source inestimable d'informations sur les questions d'échanges et d'environnement en dehors du processus consultatif.

Convoquées généralement de façon informelle, les réunions publiques et les séances d'information organisées par le Department of State pour recueillir des avis sur diverses négociations internationales sur l'environnement, tant en cours qu'à venir, ont été considérées par plusieurs groupes comme une source d'information intéressante sur l'évolution de la position de négociation des Etats-Unis dans des domaines tels que la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, les récentes négociations concernant le projet de Protocole sur la sécurité biologique, le changement climatique, la désertification et les polluants organiques persistants.

Le TEPAC, organe consultatif spécifique pour les questions d'échanges et d'environnement, a donné une bonne occasion au public et aux parties intéressées d'être mis au courant des nouvelles questions qui se posent à propos des échanges et de l'environnement. Toutefois, tant les groupes de défense de l'environnement que les groupes représentant le monde des affaires se sont plaints de ce que les réunions ressemblaient souvent à une déclaration de position de la part des différents groupes, sans qu'il y ait de vrai dialogue, ni de vraie possibilité de rechercher un consensus. En conséquence, les réunions du TEPAC se terminaient le plus souvent dans une impasse, sans que l'on puisse noter de véritables progrès vers une intégration des politiques. A cet égard, l'exemple le plus souvent cité est l'échec des efforts visant à formuler une position cohérente sur l'éco-étiquetage. Certains ont également souligné que, faute de consensus sur des questions de fonds, le processus de consultation risque de freiner le gouvernement sur les questions d'échanges et d'environnement.

En ce qui concerne le Transatlantic Business Dialogue, il a été remarqué qu'il était structuré pour inviter l'industrie à faire part de ses points de vue et recommandations, mais que la participation d'ONG de défense de l'environnement était négligeable et que les travaux étaient surtout orientés sur les questions intéressant les entreprises. La création des autres *Trans-Atlantic Dialogues for Labor, Consumers and the Environment* pourrait apaiser ces craintes. L'appui apporté par l'Administration au *Committee of*

Government Representatives on Civil Society du FTAA est une autre préoccupation qui a été également exprimée. Tous les efforts visant à prendre en considération les points de vue de la société civile étaient bienvenus, mais il semblait que l'absence de clarté dans les conditions de fonctionnement de ce Comité, qui n'était censé prendre en considération que les avis de la société civile jugés constructifs et directement liés aux échanges, était jugée beaucoup trop étroite pour permettre l'expression de points de vue divers de la part de la société civile.

Réexamen des questions relatives aux échanges et à l'environnement

Dans le contexte du réexamen du fonctionnement de l'ALENA, des groupes de défense de l'environnement se sont inquiétés de ce que, contrairement au débat précédent sur l'ALENA qui avait été caractérisé par de vastes consultations publiques, souvent intensives, impliquant l'USTR et l'EPA, l'opération actuelle du réexamen du fonctionnement de l'ALENA (1998-1999) est relativement moins transparente, avec moins de consultations informelles avec des groupes de défense de l'environnement, bien que onze groupes de travail ou comités de l'ALENA s'occupent directement ou indirectement de questions d'environnement.

Certains groupes de défense de l'environnement ont également exprimé l'espoir que dans des futurs réexamens d'accords commerciaux dans l'optique de l'environnement on ne répète pas l'expérience du réexamen de l'ALENA quant à l'environnement. En effet, cette opération de réexamen avait été déconnectée des obligations faites par le NEPA concernant les consultations publiques et les procédures de réexamen appliquées tant au stade de la préparation qu'après la publication d'un premier document. L'USTR et l'EPA ont bien cherché à recueillir les points de vue du public lors de la préparation du réexamen, mais, de l'avis de certaines ONG de défense de l'environnement, des consultations publiques formelles comme l'exige le NEPA n'ont pas été appliquées au réexamen quant à l'environnement. Pour cette raison, de même que pour quelques autres, de nombreux groupes de défense de l'environnement se sont montrés très critiques à l'égard de ce Réexamen lorsqu'il a été publié en 1992.

FRANCE

I. Introduction

Cette étude de cas décrit les mécanismes et pratiques qui existent en France pour assurer la transparence et faire participer la société civile à des consultations sur les questions de commerce et d'environnement. L'étude repose sur des informations recueillies lors d'entretiens avec des fonctionnaires sur les mécanismes et pratiques de transparence, ainsi qu'avec des représentants de la société civile sur leur expérience du fonctionnement de ces mécanismes. Compte tenu du morcellement des activités de consultation en France, la description qui suit n'est pas exhaustive. Du côté du gouvernement, les entretiens ont été principalement organisés avec des fonctionnaires du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et de la Direction des relations économiques extérieures (DREE) et du Ministère délégué à la coopération. Du côté non-gouvernemental, des entretiens ont été organisés avec des représentants de SOLAGRAL (Solidarités Agricoles et Alimentaires), RONGEAD (Réseau d'ONG Européennes sur l'Agriculture, les Échanges et le Développement), Les Amis de la Terre – France et le MEDEF (Mouvement des Entreprises de France). Il convient de rappeler que, malgré le dynamisme du mouvement associatif en France (autour de 730 000 associations ont été recensées aux Assises nationales de la vie associative en février 1999), les ONG qui ont une orientation internationale se concentrent surtout sur les questions de développement, plutôt que sur les affaires économiques internationales. Cette étude couvre les activités considérables de consultation dans le domaine du développement et de la coopération uniquement dans la mesure où elles ont un rapport avec le débat sur le commerce et l'environnement.

II. Informations générales

L'État français se caractérise par la tradition hautement centralisatrice de son administration, selon laquelle il est admis que les décisions doivent être prises par l'administration dans l'intérêt des citoyens. Autrement dit, le rôle de l'administration est en grande partie de garantir l'efficacité des politiques publiques et la primauté des intérêts généraux sur les intérêts particuliers. En conséquence, la prise de décision a souvent été monopolisée par l'administration sans qu'intervienne le public, et il y a eu relativement peu de partage de l'information entre l'administration française et les groupes concernés. En 1978, la Loi sur l'accès aux documents administratifs a exigé que les documents administratifs relatifs à des cas individuels ou à des décisions de portée générale soient accessibles aux personnes affectées. La Loi a établi une Commission sur l'accès aux documents administratifs (CADA) habilitée à recevoir des réclamations concernant la rétention d'information. En 1979, une autre loi a exigé en outre que l'administration motive ses décisions auprès des personnes affectées.

En France, la consultation a généralement été utilisée surtout pour recueillir des informations. Son but est d'améliorer la qualité des décisions grâce aux avis d'experts qualifiés ou aux informations auxquelles l'administration n'a pas accès par ailleurs. Les informations qualitatives obtenues par l'intermédiaire de la consultation peuvent être distinguées en deux catégories : les informations techniques venant de professionnels, tels que les scientifiques ou les avocats, et les informations pratiques ou concernant les effets escomptés venant des représentants des entreprises et des salariés et autres groupes

affectés, tels que les associations de consommateurs et les organisations non-gouvernementales. Ce type d'information est utilisé afin d'identifier d'éventuels problèmes de mise en œuvre et de favoriser des approches pratiques plutôt que des solutions bureaucratiques. La recherche d'un consensus est une tradition que l'on trouve uniquement dans certains secteurs, comme la politique agricole.

À la fin des années 1980, la communication entre l'administration et le public est devenue une priorité du gouvernement. Un certain nombre de réformes ont visé notamment, à mieux évaluer l'efficacité des politiques publiques et à simplifier la législation et les procédures administratives relatives aux entreprises. Toutefois, la consultation avec les groupes affectés ne faisait pas partie des éléments essentiels de ces réformes. Elle n'a jamais été formalisée dans la loi mais a plutôt été instituée par l'intermédiaire de réglementations de niveau inférieur, telles que les directives internes du gouvernement. En conséquence, la décision quant au temps et à la manière de consulter les groupes concernés est largement laissée à la discrétion des ministères, ce qui aboutit à des pratiques de consultation plutôt informelles, au cas par cas, menées de manière assez différente selon chaque ministère. En particulier, l'administration n'a pas l'habitude d'organiser des consultations à grande échelle, impliquant plusieurs groupes d'intérêts, mais s'appuie plutôt sur des corps consultatifs à représentation plus limitée.

Un tournant important de l'approche politique concernant la participation de la société civile a eu lieu récemment. En 1997, une circulaire du Premier Ministre⁸ sur l'organisation du travail gouvernemental a rappelé que *«la préparation des décisions suppose, dans d'assez nombreux cas, qu'une concertation ait lieu avec les représentants des intérêts en cause dans la société. Si le déroulement de cette concertation ne doit pas être la source de retards qui seraient inacceptables dans l'intervention des décisions, (les Ministres doivent) lui consacrer toute l'attention nécessaire. La qualité du dialogue que les pouvoirs publics entretiennent avec les représentants de la société est à la fois la marque du respect qu'ils lui portent et un gage de réussite de l'action de l'État.»* Cette expression explicite de volonté politique semble avoir considérablement influencé les pratiques des ministères, gagnant subséquemment l'ensemble de l'administration. Les ministères qui avaient l'habitude de limiter le dialogue avec la société civile aux intérêts patronaux et salariaux se sont progressivement ouverts à d'autres segments de la société. Les manifestations du public à l'occasion des négociations de l'AMI, sans précédent dans le cadre des affaires économiques internationales, ont aidé à prendre conscience de la nécessité de consulter la société civile et ont par là-même amélioré la position des ONG. Même si cette consultation revêt toujours un caractère informel, elle semble aujourd'hui avoir trouvé sa place parmi la liste des priorités de l'administration.

III. Mécanismes de transparence et de consultation

A. Structures de consultation permanentes et formelles

Les structures de consultation permanentes comprennent le Conseil Économique et Social (CES) et le Commissariat Général au Plan (CGP). Ces structures à gestion tripartite, qui institutionnalisent la participation des groupes d'intérêts au processus de prise de décision, sont moins importantes que dans certains autres pays européens. Leur influence a diminué pendant les dernières décennies, en particulier depuis les années 1980, avec l'émergence des privatisations et de politiques économiques plus libérales. Le CES, composé de représentants d'organisations patronales et salariales, a été institué par les Constitutions françaises de 1946 et 1958. La consultation formelle avec cette institution est obligatoire en matière de projets de lois ou, de manière plus générale, sur des questions de caractère économique et social (article 70 de la Constitution française). Le CES n'ouvre pas ses débats au public et les participants aux audiences qu'il organise sont sélectionnés en fonction de leur expertise spécifique. Le CGP, créé en 1946, élabore les

8. Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental (J.O. n°131 du 7 juin 1997)

plans économiques quinquennaux qui sont par la suite présentés au CES pour avis. Le CGP est aussi composé de représentants des groupes sociaux et économiques majeurs, mais les fonctionnaires y jouent un rôle plus actif.

Depuis les années 1950, des comités consultatifs moins formels se sont multipliés au sein des ministères. La consultation avec ces entités est souvent obligatoire, même si la décision d'accepter ou rejeter l'avis sollicité est laissée à la discrétion de l'administration. Une circulaire du Premier Ministre datant de 1993 a rappelé aux instances de réglementation la nécessité d'entreprendre des «consultations avec des organismes autres que le Conseil d'Etat». Aujourd'hui, les comités consultatifs sont formellement censés être consultés au début du processus d'élaboration de la réglementation. Toutefois, dans la pratique, les instances de réglementation se tournent plus vers des groupes de travail encore moins formels, qui peuvent être créés et dissous plus facilement.

B. Activités informelles de transparence et de consultation

Comme il a déjà été indiqué, les contacts informels entre l'administration française et la société civile ont été la voie principale pour impliquer la société civile au processus de prise de décision. En conséquence, chaque ministère a organisé ses propres réseaux, avec lesquels il entretient des contacts préférentiels. Les contacts pris sur l'initiative de l'administration ont été principalement dirigés vers les représentants patronaux et salariaux, dans le but d'identifier les effets potentiels des règlements proposés sur les activités économiques. Les autres segments de la société civile, notamment les ONG spécialisées dans les questions d'environnement ou de développement, ont rarement bénéficié de tels contacts, en dehors du Ministère de l'environnement et du Ministère délégué à la coopération. Cette situation est en train de changer, comme le montre notamment la création, au sein du Ministère de l'économie, de postes de conseillers chargés des relations avec la société civile, plusieurs années après la création d'un tel poste au Ministère délégué à la coopération en 1981. Toutefois, les contacts des autres ministères avec les ONG spécialisées sur les questions d'environnement et de développement sont encore souvent entrepris à l'instigation des ONG ou par l'intermédiaire de l'administration de l'Environnement ou de la Coopération. Cela étant, même si l'administration adopte encore une attitude réactive à l'égard de la société civile, elle est généralement de plus en plus ouverte aux demandes d'information.

Les administrations économiques, tels que le Ministère de l'économie et des finances et en particulier la DREE, ont une longue tradition de contacts réguliers avec les entreprises françaises dans le cadre de l'élaboration des réglementations nationales et de la préparation des négociations internationales auxquelles participent ces services. En ce qui concerne les négociations commerciales, des consultations avec les entreprises, y compris le MEDEF, ont toujours été engagées à l'instigation de la DREE bien avant le commencement des négociations. Par exemple, les consultations concernant le Cycle du Millénaire ont commencé en décembre 1998. Dans le contexte de ces consultations, l'administration fournit aux entreprises des informations détaillées sur l'ordre du jour proposé, les enjeux, ainsi que ses premières réflexions sur les positions de négociation à adopter. Après le début des négociations, des réunions d'information et de consultation ont lieu pratiquement tous les mois. Des consultations avec les ONG d'affaires et d'environnement peuvent aussi avoir lieu à l'occasion des réunions de coordination qui se tiennent à Bruxelles entre les membres de l'UE avant les réunions de l'OMC, ainsi que par l'intermédiaire de la Mission permanente de la France à l'OMC à Genève. Par ailleurs, le Ministère de l'économie et des finances envisage la possibilité d'établir un mécanisme plus régulier pour consulter la société civile en se servant et développant davantage les points de contact recommandés par les Lignes Directrices de l'OCDE sur les entreprises multinationales.

D'autre part, la mobilisation du Ministère de l'économie et de la DREE sur les questions de l'environnement semble plus récente et se limite souvent à répondre aux demandes d'information de la part des représentants de l'industrie. Cependant, elle bénéficie maintenant de l'engagement clair de sa direction politique. Bien que les questions environnementales débattues à l'OMC fassent partie des mécanismes de consultation habituels sur les questions commerciales, les ministères concernés (en dehors du Ministère de l'environnement) ont souligné qu'ils étaient encore dans une phase d'apprentissage par rapport aux négociations des accords multilatéraux sur l'environnement, tels que la Convention sur le changement climatique. La négociation du Protocole de Kyoto a provoqué une prise de conscience accrue de l'incidence économique de ce genre d'instruments et de l'importance d'associer les représentants de la société civile de manière à éviter les malentendus et à dissiper les inquiétudes injustifiées. Les consultations dans ce contexte ont surtout lieu avec les entreprises et les associations professionnelles, mais des contacts sont pris de plus en plus fréquemment avec les ONG spécialisées dans les questions d'environnement, souvent par l'intermédiaire du Ministère de l'environnement. A titre d'exemple, afin de faciliter la participation des ONG à la Conférence de Haut Niveau qui a eu lieu en mars à Genève, des représentants d'ONG faisaient partie de la délégation française.

Le Ministère de l'environnement a des contacts plus étroits, plus réguliers et plus fréquents avec les ONG d'environnement et de développement. Des réseaux de consultation dans des domaines qui ne bénéficient pas d'une importante mobilisation publique ont souvent été constitués à l'initiative et avec le soutien actif des fonctionnaires concernés. Dans le domaine spécifique des échanges et de l'environnement, le Ministère a confié à SOLAGRAL, une ONG spécialisée dans les questions de développement qui compte beaucoup de chercheurs parmi ses membres, de développer un tel réseau et d'organiser des séances de réflexion sur des questions d'intérêt. Ces séances de réflexion, qui réunissent des experts gouvernementaux, des ONG et des scientifiques, portent sur d'importants thèmes en rapport avec les échanges et l'environnement, choisis par le Ministère de l'environnement qui en finance l'organisation. L'ordre du jour, le choix des personnes invitées et les modalités de l'organisation sont laissés à la discrétion de SOLAGRAL. Les dernières séances organisées portaient sur la réglementation des investissements et le développement durable (juin 1998) et sur les droits de propriété, les institutions et les marchés en matière de gestion des ressources naturelles (novembre 1998). Cette initiative permet un échange constructif de vues et l'élaboration de documents de synthèse reprenant les positions de tous les participants. De la même façon, le Comité 21, une ONG intéressée par les questions relatives à l'Agenda 21, organise fréquemment des débats entre les associations d'environnement et de développement, les organisations professionnelles et les universitaires, avec le soutien financier du Ministère de l'environnement.

Le Ministère de l'environnement consulte les ONG spécialisées dans les questions d'environnement et de développement avant les négociations des accords multilatéraux sur l'environnement, les Conférences des Parties et autres événements internationaux. Ces consultations sont souvent poursuivies pendant le déroulement de ces événements, notamment en incorporant des ONG ainsi que des parlementaires à la délégation française qui participe aux événements. Un autre exemple récent de cette pratique a eu lieu à l'occasion de la Conférence de Buenos Aires des parties au Protocole de Kyoto.

C. Mécanismes de consultation ponctuelle

Afin d'améliorer l'interaction entre l'administration et la société civile, en particulier à la suite de la mobilisation de l'opinion publique contre les négociations de l'AMI, le gouvernement français a lancé une série d'activités de consultation ponctuelles sur des questions spécifiques d'importance. Chacune de ces «missions de consultation», confiée par le Premier ministre à une personne de compétence reconnue dans un domaine précis, avait pour objectif d'aider le gouvernement français à formuler une stratégie sur ces questions, notamment en cherchant à connaître l'opinion générale de la société française sur ces

questions. Les consultations entreprises dans ce contexte s'adressaient aussi bien à des personnalités des communautés politique et scientifique qu'à des associations représentant le grand public, même si la méthode et les modalités étaient laissées à l'entière discrétion de la personne organisant les consultations. La première et la plus connue de ces missions est celle qui a été confiée à Catherine Lalumière, députée au Parlement européen, en avril 1998 après l'interruption des négociations de l'AMI. Le rapport, couvrant entre autres l'opinion de la société française sur les négociations et sur leurs enjeux, a été livré en octobre 1998. Il était basé sur une série d'entretiens avec des membres du gouvernement, le Parlement, des représentants d'associations d'entreprises, ainsi que des entreprises isolées, des syndicats, des associations professionnelles du secteur audiovisuel et des ONG spécialisées dans les questions d'environnement et de développement. Toutefois, il n'y a pas eu de tribune unique où les différentes opinions auraient pu être confrontées.

Dans la même logique, Laurence Tubiana, chercheur à l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) et expert sur des questions de développement durable, s'est vue confier une mission de consultation sur l'environnement et le développement durable. L'objectif de cette mission est de stimuler la réflexion sur l'environnement et le développement durable afin d'aider le gouvernement français à formuler sa stratégie dans le cadre des organisations multilatérales, telles que l'OMC ou le PNUD, des activités de coopération européennes, telles que la renégociation des accords de Lomé, ou des activités de coopération bilatérales. Son rapport est prévu pour l'été 1999.

Enfin, une consultation des citoyens «en direct» sans précédent a été organisée par le Parlement l'année dernière sur la question de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) en agriculture et dans l'alimentation. Les conclusions de cette consultation, lancée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), ont été incorporées dans un rapport important rédigé par le député Jean-Yves Le Déaut et prises en compte par le Premier ministre quand il a adopté la politique française en matière d'OGM.

Encadré 1. Conférence des citoyens sur l'utilisation des OGM en agriculture et dans l'alimentation

A la fin de 1997 l'autorisation de cultiver en France une variété de maïs génétiquement modifié a suscité une importante controverse entre les partisans et les opposants des OGM. Le gouvernement a donc décidé d'organiser un débat public afin d'avoir une meilleure idée du sentiment du public sur cette question. L'organisation de ce débat a été confiée à l'OPECST en décembre 1997. Le rapporteur, le député Le Déaut, a décidé d'entreprendre une série d'audiences, y compris une audience publique où les différentes opinions pourraient être confrontées, d'organiser un forum ouvert sur Internet et de mettre sur pied une conférence de profanes qui auraient reçu des informations complètes sur la question.

Les citoyens participants ont été sélectionnés par un bureau de sondage parmi un échantillon de personnes n'ayant ni opinion particulière sur la question, ni intérêts à défendre, et diversifié selon des critères de sexe, d'âge, de profession, de préférences politiques et religieuses, etc. Les quinze personnes ainsi sélectionnées ont suivi une formation pendant deux week-ends, pendant lesquels on leur a présenté toutes les informations pertinentes et toutes les positions contradictoires dans la mesure du possible. Une conférence publique, organisée le 20 et 21 juin 1998 a donné à la tribune de citoyens l'opportunité de poser des questions à un certain nombre de personnalités qu'ils avaient eux-mêmes sélectionnées au préalable (experts, hommes politiques, représentants d'ONG et d'entreprises). Après la conférence, la tribune de citoyens a élaboré ses conclusions sur la question, qui ont par la suite été incorporées au rapport du député Le Déaut.

IV. Expériences en matière de transparence et de consultation

Cette section présente la synthèse des réponses des personnes interrogées sur leurs opinions et expériences concernant des aspects spécifiques des procédures de transparence et de consultation. Sauf indication contraire, les réponses s'appliquent à tout l'éventail des mécanismes de consultation.

A. Participation

Ce qui est le plus difficile dans les activités de consultation en France est d'assurer la représentation de tous les acteurs de la société. Tandis que la participation du monde de l'entreprise semble assez satisfaisante, celle des ONG spécialisées dans les questions d'environnement au débat sur les échanges et l'environnement a été relativement faible. De l'avis aussi bien de l'administration que des ONG, cette situation est au moins partiellement due au manque relatif d'intérêt des ONG pour ce genre de questions. En fait, alors qu'il y a en France un mouvement associatif raisonnablement large dans le domaine de l'environnement, il se concentre en grande partie sur les affaires d'intérêt local. Dans ses premières tentatives pour trouver des contacts qui auraient de l'intérêt et des compétences en ce qui concerne l'interaction entre l'environnement et l'économie, l'administration a dû s'adresser à un certain nombre d'ONG spécialisées dans les questions de développement, qui connaissaient mieux le concept du développement durable. Ces ONG, qui allient souvent militantisme et activités de recherche, n'ont pas beaucoup d'adhérents par comparaison avec leurs homologues nord-américaines et souffrent du manque d'indépendance financière qui en résulte. Tandis que les branches des ONG internationales, comme Greenpeace-France ou les Amis de la Terre, peuvent compter sur le soutien de leurs structures internationales, les ONG précitées sont souvent financées en partie par leurs activités de conseil et dépendent pour leur survie de l'aide financière de l'administration. Cette aide prend la forme d'un soutien structurel et opérationnel de la part du Ministère de l'environnement, des Conseils régionaux, ainsi que de la Commission européenne. En parallèle, le Ministère de l'environnement confie diverses missions de recherche ou d'organisation de débats publics aux ONG qui détiennent l'expertise nécessaire. Par ailleurs, les fonctionnaires se reposent souvent sur les membres de leurs réseaux pour contacter des ONG supplémentaires et les associer au processus de consultation. Les séances de réflexion organisées par des ONG comme SOLAGRAL sont aussi de bonnes occasions de rencontrer ou de trouver de nouveaux contacts.

Afin d'élargir les réseaux existants, il faut donc que l'administration anticipe aussi bien en matière de financement que de relations publiques. Dans la mesure où cela n'est pas encore le cas dans de nombreux secteurs de l'administration, le dialogue avec les segments de la société civile autres que les groupes professionnels est toujours laborieux. Par ailleurs, l'identification des personnes ou groupes qui peuvent être considérés comme représentatifs n'est pas chose facile. En dehors du Parlement, les groupes qui influent sur le processus de consultation sont ceux qui sont bien organisés, tels que les associations professionnelles et patronales, ou ceux qui crient le plus fort. Certains fonctionnaires ont le sentiment que les branches françaises des ONG internationales communiquent des positions formulées dans leurs quartiers généraux, qui sont parfois en contradiction avec ce que la société civile française pense vraiment. Cependant, cette opinion n'est pas partagée par d'autres parties de l'administration.

B. Documentation

Les informations sur les questions d'échanges et d'environnement sont soit diffusées dans le cadre des procédures de consultation décrites ci-dessus, soit mises à disposition sur demande. Les possibilités de diffusion de l'information offertes par l'Internet n'ont pas été suffisamment étudiées, mais le temps perdu est maintenant progressivement rattrapé par tous les services concernés. Toutefois, les ONG

spécialisées dans les questions d'environnement se déclarent largement insatisfaites de la quantité d'informations fournies par l'administration en dehors des cas où elles ont des demandes spécifiques. Des griefs ont même été exprimés concernant le refus de fournir des informations sur des cultures expérimentales d'OGM, refus qui était dû au manque de personnel pour satisfaire la demande.

Des critiques ont été exprimées par l'administration au sujet des informations fournies aux fédérations d'associations professionnelles. Elle estime que cette information n'est pas toujours diffusée de manière satisfaisante aux membres. Dans les cas où les fédérations ne jouent pas leur rôle d'intermédiaire de manière efficace, il devient nécessaire de les circonvenir afin de transmettre l'information aux destinataires finaux, c'est à dire les entreprises concernées.

V. Évaluation globale des activités de transparence et de consultation

L'importance des activités de transparence et de consultation pour le fonctionnement efficace des politiques menées dans le domaine des échanges et de l'environnement est aujourd'hui largement reconnue en France. Même si les expériences sont encore relativement limitées et fragmentaires, il faut reconnaître que le gouvernement français n'a guère besoin d'être convaincu sur ce sujet. Il reste encore beaucoup à faire afin de mieux organiser et de systématiser les mécanismes disponibles. Les fonctionnaires interrogés estiment que les activités informelles actuelles, et en particulier leur caractère passif, manquent sérieusement de visibilité. Le résultat est que l'administration française finit par être considérée comme moins transparente qu'elle ne l'est en réalité et que son effort d'ouverture aux demandes d'information n'est pas reconnu. Ils ont remarqué qu'aujourd'hui il ne suffit plus de répondre aux demandes ; l'administration doit prendre des initiatives afin de communiquer efficacement avec la société civile.

D'un autre côté, les ONG spécialisées dans les questions d'environnement soulignent la faiblesse de l'engagement de la société civile dans ce domaine. Même si les associations et les citoyens sont aujourd'hui mieux informés de l'interaction entre l'économie et l'environnement, un effort d'éducation est selon elles nécessaire pour élargir le débat, au-delà de considérations strictement locales. La structure actuelle et la faiblesse financière relative des ONG qui participent au débat sur les échanges et l'environnement rendent le soutien financier de l'administration essentiel pour une interaction efficace et fructueuse avec la société civile.

PAYS-BAS

I. Introduction

La présente étude de cas décrit les activités et mécanismes qui sont en place aux Pays-Bas pour assurer la transparence et les consultations avec la société civile sur les questions d'échanges et d'environnement. Cette étude se fonde sur des informations recueillies au cours d'entretiens avec des responsables des pouvoirs publics sur les mécanismes de transparence existants, et avec des représentants de la société civile sur leur expérience quant au fonctionnement de ces mécanismes. Pour les pouvoirs publics, des entretiens ont été menés avec des responsables du Ministère de l'agriculture, de la sauvegarde de la nature et de la pêche, du Ministère des affaires économiques et du Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Pour la société civile, des entretiens ont été menés avec des représentants de la branche néerlandaise de *Greenpeace*, de l'Union internationale pour la préservation de la nature (IUCN), *Tools for Transition* et de la Confédération du patronat et des industries néerlandais (VNO/NCW).

II. Contexte

Aux Pays-Bas, la consultation du public est traditionnellement considérée comme un élément clé de la prise de décision politique. Parfois qualifiée de "société consensuelle", ce pays a cherché à soutenir la prospérité nationale en construisant une structure sociale permettant de réduire les conflits au minimum. Dans la recherche du consensus, patronat et travailleurs, également appelés "partenaires sociaux", ont voix égale dans l'élaboration des réglementations et des politiques industrielles. Après les années 1930, le rôle des partenaires sociaux dans les décisions politiques a été institutionnalisé avec la création d'organes consultatifs industriels fondés sur un principe tripartite (nombre égal de Membres d'organisations patronales et de salariés et de l'administration). Ces organes consultatifs industriels non seulement donnent des conseils au gouvernement afin d'accroître la légitimité de la législation, en indiquant les politiques "acceptables" et en améliorant le degré d'adhésion "volontaire", mais aussi exercent une autorité considérable de réglementation sur les entreprises et contribuent de façon importante à la mise en application de la législation. Cette structure organisée du système économique et de la politique économique aux Pays-Bas a souvent été qualifiée de hautement corporatiste.

Parallèlement, le gouvernement néerlandais consulte régulièrement les organes consultatifs formels, créés par des lois spécifiques telles que les organes consultatifs permanents pour les questions de législation et de gestion de l'état (article 79 de la constitution néerlandaise). Ces organes, qui servent de forums pour le recueil d'informations dans le but d'améliorer la qualité des décisions, sont principalement composés d'experts d'un domaine donné, conformément au principe de la séparation de l'avis et de la consultation. A titre d'exemple d'organe consultatif formel de ce type dans le domaine des échanges et de l'environnement, on peut citer le Conseil consultatif pour la planification de l'environnement, le Conseil pour la protection de l'environnement, ou le Conseil pour la préservation de la nature.

Récemment, ces organes ont donné l'impression d'être devenus moins représentatifs de la société néerlandaise contemporaine, qui s'est diversifiée avec la diminution du nombre de travailleurs syndiqués et l'émergence de groupes de consommateurs, de défense de l'environnement et d'autres formes

d'organisation sociale extérieures à la structure corporatiste décrite ci-dessus. En 1993, le gouvernement néerlandais a déclaré que la consultation des organes consultatifs ne permettait pas toujours d'obtenir la base sociale désirée. Cela s'est traduit par une certaine perte de légitimité, ce qui a conduit à la réforme du système de consultation formelle. Le nombre d'organes consultatifs formels a été considérablement réduit et leur rôle, ainsi que celui des organismes consultatifs industriels, a été réorienté. Parallèlement, les pouvoirs publics ont imaginé des approches plus informelles et souples, dans lesquelles la consultation se fait en dehors des structures corporatistes des groupes consultatifs formels et repose davantage sur des contacts informels avec les groupes concernés qui risqueraient autrement d'être exclus des processus de consultation traditionnels. Ces contacts informels réguliers entre l'administration et les groupes d'intérêts constituent désormais un circuit de consultation qui prend une importance croissante : ils assurent pratiquement le travail de construction du consensus, reléguant les consultations avec les organes consultatifs à un rôle de formalité.

Les questions relatives aux échanges et à l'environnement ont tendance à être couvertes presque exclusivement par ces mécanismes informels de consultation et de transparence. Des consultations informelles sont menées au gré du Cabinet, des ministres ou administrations en l'absence de toute exigence légale. Bien que la participation du public ne soit pas obligatoire, elle est néanmoins inspirée par l'objectif traditionnel de recherche d'un consensus comme dans les mécanismes obligatoires plus formels. Les représentants des pouvoirs publics sont très ouverts aux contacts avec le public intéressé, et ces contacts sont considérés comme faisant partie de façon normale et d'ailleurs indispensable du fonctionnement du gouvernement. En outre, dans sa recherche d'avis d'experts pour améliorer la qualité des réglementations, l'administration apprécie toute idée pertinente fournie par des individus et des associations, indépendamment de la représentativité de ces individus ou associations en termes d'adhésion à des groupes.

III. Mécanismes de transparence et de consultation

A. Mécanismes de consultation formels permanents

Les mécanismes permanents de consultation sont notamment les organes consultatifs industriels, dont le plus important est le Conseil économique et social (*Sociaal-Economische Raad* ou SER), composé de quinze Membres représentant les intérêts du patronat, quinze Membres représentant les travailleurs et quinze experts indépendants nommés par la Couronne sur proposition du gouvernement. L'implication de ce Conseil dans les questions relatives aux échanges et à l'environnement est limitée en pratique, aussi du fait de l'absence de représentation des intérêts des consommateurs et de l'environnement à ce Conseil.

Les mécanismes permanents recueillant les avis sont notamment les organes consultatifs formels. Bien que leur but soit d'améliorer la qualité des réglementations plutôt que d'assurer la participation de la société civile à la formulation des politiques publiques, ils constituent un forum sur lequel la société civile peut faire valoir ses points de vue. Dans le domaine des échanges et de l'environnement, il faut citer les organes suivants : le Conseil consultatif pour les zones rurales (*Raad voor het Landelijk Gebied*) créé en janvier 1997 par le ministre de l'agriculture, de la sauvegarde de la nature et de la pêche, qui s'occupe de la politique stratégique concernant l'agriculture, la nature, la forêt et le paysage, les loisirs de plein air et la pêche dans les zones rurales. Le Conseil national pour la recherche agricole (*Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek* ou NRLO) réorganisé en janvier 1995 et financé par le Ministère de l'agriculture, de la sauvegarde de la nature et de la pêche, s'intéresse aux changements sociaux, scientifiques et technologiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'évolution de l'agro-alimentaire, les zones rurales et la pêche. Le Conseil consultatif pour le logement, l'aménagement du territoire et l'environnement (*VROM Raad*) donne des avis au ministre du même nom. Le Conseil scientifique néerlandais pour la politique publique (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*) s'occupe des

orientations plus générales de la politique néerlandaise, y compris des questions relatives aux échanges et à l'environnement. Enfin, le Conseil consultatif pour la recherche sur la nature et l'environnement (*Raad voor Natuur- en Milieuonderzoek* or RMNO) conseille les ministres des affaires économiques, de l'agriculture, de la sauvegarde de la nature et de la pêche, du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, des transports et des travaux publics, de l'éducation, de la culture et de la science sur la politique de recherche à adopter dans les domaines de la nature, de l'environnement et du paysage. Par rapport aux autres organismes, sa particularité est de présenter une structure tripartite réunissant des représentants de la recherche, de la politique et des ONG.

B. Mécanismes de consultation informels permanents

Sur certains thèmes, les ministères de tutelle instaurent des plates-formes de consultation publique permanente qui se réunissent à intervalles réguliers et regroupent des responsables des pouvoirs publics et des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement, de promotion du développement et appartenant aux milieux d'affaires. Ces mécanismes sont souvent destinés à préparer des négociations internationales, des réunions des Conférences des Parties et d'autres réunions internationales telles que la Convention sur la biodiversité, la Convention de Bâle, le Protocole de Montréal ou la CITES. Toutefois, ils peuvent aussi porter sur des questions plus générales ; c'est le cas par exemple des réunions bimensuelles de la Commission pour les relations économiques internationales qui réunissent le directeur de la politique commerciale du Ministère des affaires économiques avec des représentants du VNO-NCW.

Dans le domaine de la gestion de la forêt, par exemple, les consultations entre les pouvoirs publics, l'industrie du bois et les organisations de défense de l'environnement ont abouti en décembre 1995 à l'adoption par les Pays-Bas de l'Accord cadre sur les bois tropicaux (NFATT). Cet accord visait à assurer, avec la coopération des principaux pays exportateurs de bois tropicaux, que seul le bois provenant de sources gérées de façon durable soit importé sur le marché néerlandais d'ici l'an 2000. En mars 1997, les pouvoirs publics, en consultation avec le monde des affaires et des ONG de défense de l'environnement, ont formulé des exigences minimales dans le cadre des obligations de l'OMC pour l'étiquetage des bois provenant de forêts gérées de façon durable. Enfin, les pouvoirs publics, le monde des affaires et des ONG de défense de l'environnement se sont mis d'accord pour poursuivre les consultations sur le commerce du bois et, en particulier, la réalisation de l'objectif pour l'an 2000 et cela pour tous les types de bois après l'expiration du NFATT. A cet effet, une plate-forme trilatérale a été instaurée qui se réunit deux fois par an.

De même, une réunion entre le Ministère de l'environnement et des ONG de défense de l'environnement a lieu deux à trois semaines avant chaque réunion du Conseil européen des ministres de l'environnement. En outre, ces mécanismes aboutissent souvent à l'intégration d'ONG de défense de l'environnement et de promotion du développement dans la délégation nationale aux conférences sur des conventions et à des organisations internationales, y compris l'OCDE.

C. Mécanismes de consultation ad hoc

Outre les mécanismes permanents mentionnés ci-dessus, il existe des mécanismes de consultation *ad hoc* qui servent à associer la société civile néerlandaise aux réflexions sur les questions d'échanges et d'environnement. Il s'agit notamment de procédures d'observation et de commentaires, de réunions de réflexion collective organisées par l'administration avant la formulation de politiques (tant en ce qui concerne les réglementations nationales que pour la préparation de négociations internationales), de consultations avec les régions en ce qui concerne la mise en vigueur des politiques adoptées, et de séances organisées par le Parlement pour prendre connaissance des positions du public informé.

Les procédures d'observation et de commentaires sont prévues par un certain nombre de lois, qui exigent la publication préalable des propositions de réglementation et l'invitation à s'exprimer pour tous les membres du grand public. Ces procédures sont aussi utilisées comme un forum de discussion ouvert sur Internet sur des thèmes d'intérêt général ; c'est le cas par exemple de l'invitation à s'exprimer sur la déréglementation ou sur les affaires concernant des groupes internationaux récemment mis sur Internet par le Ministère des affaires économiques. Dans le cas de discussions entre les pouvoirs publics et des entreprises néerlandaises, telles que Shell ou Unilever, sur des questions de gestion d'entreprise, des ONG n'appartenant pas aux milieux d'affaires mais intéressées par le comportement des groupes internationaux ont été invitées à faire-part de leur point de vue et le contenu des discussions entre pouvoirs publics et entreprises a été diffusé sur Internet. L'expérience de ce type de mécanisme n'a pas été très positive jusqu'à ce jour, du fait de la faible participation du public.

Par exemple, des séances de réflexion collective ont été organisées sur la question des relations entre les Accords multilatéraux sur l'environnement et les accords de l'OMC. Depuis 1995, cette question a fait l'objet de débats réguliers entre le Ministère des affaires économiques et les ONG de défense de l'environnement, comme *Greenpeace* et IUCN. La négociation du rapport du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC pour la réunion de Singapour au niveau des ministres a fait l'objet d'abondantes discussions avec des ONG de défense de l'environnement. La mise en place d'une législation est censée avoir un impact considérable sur la société, et l'économie fait l'objet de débats dans le cadre de fréquentes réunions entre l'administration, des ONG appartenant au monde des affaires et des ONG de défense de l'environnement (par exemple, plusieurs réunions mensuelles ont eu lieu lors de la préparation de la législation sur les composés volatiles). De même, un ordre du jour ouvert a été proposé récemment aux ONG de défense de l'environnement à propos de la préparation du cycle de l'an 2000. Le processus de consultation sur ce point devait commencer en mars.

Le Parlement néerlandais, tant en séance plénière que dans le cadre de ses sous-commissions spécialisées, organise souvent des auditions publiques et des réunions d'information pour consulter la société civile sur des questions particulières. En outre, les ONG de défense de l'environnement et les ONG appartenant au monde des affaires ont des contacts réguliers avec des parlementaires. A l'occasion des délibérations des CdP de la CITES sur la question de l'autorisation d'un commerce limité de l'ivoire, la position des ONG de défense de l'environnement a pu être recueillie de même que l'avis de la commission-CITES (*Commissie bedreigde uitheemse diër en plantensoorten*, ou Commission BUDEP, qui est l'autorité scientifique néerlandaise de la CITES). La position néerlandaise dans la négociation a été élaborée avant la Conférence dans le cadre de consultations entre les ministères concernés, le Parlement et les ONG de défense de l'environnement et appartenant au monde des affaires. Ces consultations et ces contacts se sont poursuivis tout au long des négociations.

D. *Autres activités liées à la transparence et aux consultations*

Les contacts informels entre l'administration néerlandaise et la société civile ont donc pris de l'importance ces dernières années. Ces contacts peuvent avoir lieu soit à l'initiative de l'administration, soit à l'initiative des citoyens. Ils se font soit au niveau opérationnel, soit au niveau politique, entre ministres et dirigeants d'associations non gouvernementales. Tous les représentants non gouvernementaux interrogés pour le présent rapport ont exprimé une grande satisfaction quant à l'ouverture de l'administration, prise dans sa totalité, aux demandes d'information et de contact, quelle qu'en soit l'origine. Par ailleurs, les contacts informels organisés à l'initiative de l'administration s'adressent directement aux réseaux personnels et sont influencés par l'importance que les ministres en poste accordent à ces contacts. Il y a donc des contacts plus étroits, même s'ils ne sont pas exclusifs, entre le Ministère de l'environnement et les ONG de défense de l'environnement, ou entre le Ministère des affaires économiques et les syndicats patronaux.

Parallèlement, la série de manifestations et de rencontres organisées par des ONG constitue un important support de consultation. L'administration y est régulièrement invitée et participe largement à ces réunions. Par exemple, la Commission nationale pour le développement durable, créée par des ONG de défense de l'environnement et présidée par l'IUCN, réunit régulièrement des ONG de défense de l'environnement et appartenant au monde des affaires, des fonctionnaires, des parlementaires et des Membres de partis politiques. Le VNO-NCW discute de questions d'échanges et d'environnement dans le cadre de son Comité sur la politique commerciale multilatérale qui se réunit six fois par an et qui bénéficie toujours de la présence de fonctionnaires du Ministère des affaires économiques et de parlementaires.

IV. Expérience en matière de transparence et de consultations

Cette section présente une synthèse des réponses des personnes interrogées, qui ont fait part de leurs points de vue et de leur expérience à l'égard d'aspects spécifiques des procédures de transparence et de consultation. Sauf spécification contraire, les réponses portent sur toute la gamme des mécanismes de consultation.

A. Participation

Dans l'ensemble, les participants considèrent que les mécanismes de consultation aux Pays-Bas sont assez complets. Les mécanismes de consultation formels, en particulier les organes consultatifs industriels, restent fermés à des pans entiers de la société néerlandaise, et il semblerait que les partenaires sociaux qui en sont déjà Membres se soient opposés à des propositions d'élargissement du Conseil économique et social à des associations de consommateurs. Cependant, cette situation se trouve palliée par l'abondance et l'ampleur des mécanismes informels, de sorte qu'il ne semble pas qu'il y ait de véritable problème de refus d'accès de la société civile à l'information ou à des mécanismes de consultation. A propos des mécanismes informels, la question qui se pose est de savoir qui représente la société civile. Si la réponse est facile en ce qui concerne les ONG appartenant au monde des affaires, qui ont l'habitude de participer aux mécanismes de consultation aux Pays-Bas (le VNO-NCW prétend représenter 75% des entreprises opérant sur le marché néerlandais), en revanche, elle semble plus délicate en ce qui concerne les autres pans de la société civile.

Même si les demandes émanant du public sont apparemment toujours satisfaites, les activités de consultation à l'initiative de l'administration sont adressées aux réseaux personnels. Les critères d'appartenance à ces réseaux sont, d'une part, l'activisme des personnes ou des groupes concernés et, d'autre part, leur sens de l'opinion publique néerlandaise sur des questions spécifiques, plus qu'une représentation quantitative formelle de telle personne ou tel groupe. Pour résoudre ce problème et s'affranchir de la dépendance à l'égard des réseaux personnels, le Ministère des affaires économiques a décidé de procéder à un inventaire des organisations non gouvernementales. A cet effet, il a sollicité l'aide des groupes connus de l'administration pour être particulièrement actifs, de façon à identifier les groupes moins connus. Les ONG les plus importantes sont également sollicitées pour apporter leur aide et des suggestions pour préparer les invitations à des campagnes de consultation *ad hoc*.

Les représentants du monde des affaires et de l'industrie ont tendance à former des groupes de pression plus actifs que d'autres pans de la société civile. Il y a à cela une explication : les ONG appartenant au monde des affaires connaissent généralement une meilleure situation financière que les ONG de défense de l'environnement, en particulier les plus petites. Même si des associations comme *Greenpeace* bénéficient d'un appui financier suffisant de la part de leurs Membres et, de ce fait, préfèrent éviter d'être financièrement dépendantes des pouvoirs publics, plusieurs autres ONG n'ont pas les moyens de se poser en interlocuteurs valables face aux pouvoirs publics sans aucun appui. Une partie de

l'administration néerlandaise, notamment le Ministère de l'agriculture ou le Ministère de l'environnement, dispose de fonds pour stimuler la participation de la société civile en apportant une aide structurelle à des ONG. Cette aide prend aussi la forme de projets d'utilité publique confiés à des ONG, tels que des missions pour élaborer une position documentée ou pour mobiliser l'opinion publique sur une question. Le Ministère des affaires économiques aide habituellement le fonctionnement d'associations de consommateurs, mais cette aide va cesser. En outre, l'administration néerlandaise finance parfois des frais de déplacement pour des ONG qui participent à des processus de consultation.

B. *Ordre du jour*

Toutes les personnes interrogées ont fait part de leur satisfaction eu égard au contenu de l'ordre du jour des différents processus de consultation et des possibilités qu'avait la société civile de soulever des questions. D'une manière générale, les ordres du jour sont établis soit en étroite coopération entre l'administration et des représentants de la société civile, soit sur la base d'indications fournies par le public à l'occasion d'invitations ouvertes publiées par l'administration. L'ordre du jour des consultations préalables à des manifestations internationales se fait généralement sur la base de l'ordre du jour de ces manifestations, mais il est possible d'y ajouter d'autres points, sur demande. En outre, les représentants de la société civile apprécient tout particulièrement le fait que, parfois, ils soient directement invités à établir l'ordre du jour.

C. *Documentation*

L'importance de la transparence en matière politique est particulièrement soulignée dans la Loi de 1991 sur l'ouverture en politique (*Wet openbaarheid van bestuur*). Sur les questions d'échanges et d'environnement, l'information est diffusée soit dans le cadre des processus de consultation décrits ci-dessus, soit communiquée sur demande. Internet est aussi largement utilisé pour diffuser l'information. Ce qui se passe à l'OMC est communiqué dans une "lettre d'information de l'OMC" publiée par le Ministère des affaires économiques et mise à jour chaque mois. Cependant, seuls les documents mis en diffusion générale peuvent être communiqués dans ce cadre.

Même si toutes les ONG interrogées ont reconnu que leurs demandes d'information sont en grande partie satisfaites, les ONG de défense de l'environnement ont critiqué l'absence de politique active de distribution de l'information. Elles avaient l'impression qu'elles devaient toujours faire des efforts pour rechercher elles-mêmes l'information, soit en présentant des demandes à l'administration, soit en ayant recours à leurs propres circuits. L'administration fournit des efforts considérables pour améliorer la diffusion de l'information, mais ces efforts ne semblent pas toujours organisés pour permettre d'atteindre efficacement les destinataires. Les ONG de défense de l'environnement ont indiqué qu'elles avaient parfois du mal à repérer les documents disponibles ou les fonctionnaires chargés d'un dossier donné. Le mécontentement portait en particulier sur la documentation concernant des manifestations internationales. Les ONG de défense de l'environnement ont mis l'accent sur l'importance de la mise à disposition de ces documents en néerlandais et se sont plaintes du fait que leur distribution ne se faisait pas en temps voulu, même si elles reconnaissaient que souvent cette documentation n'était pas communiquée à l'administration suffisamment à l'avance.

V. Points forts et limites des activités liées à la transparence et aux consultations

Tous les participants interrogés ont souligné le rôle important des activités liées à la transparence et aux consultations dans le bon fonctionnement des politiques des échanges et de l'environnement aux Pays-Bas. En particulier, l'administration apprécie la contribution que la participation de la société civile peut apporter à la qualité des réglementations : de nombreuses consultations avec les parties concernées contribuent à repérer les impacts possibles sur les lois, les réglementations et les politiques internationales et permettent d'apporter les modifications nécessaires pour réduire au minimum les retombées négatives. A cet égard, des fonctionnaires ont fait valoir le niveau élevé d'expertise et la qualité remarquable de l'apport des ONG. Même si les pouvoirs publics ne sont en aucun cas liés par les avis exprimés par les Membres de la société civile, ils sont néanmoins soucieux de refléter ces opinions dans le processus d'élaboration de la politique, et cela dans la plus large mesure possible. C'est une démarche qui est ancrée dans la tradition néerlandaise de recherche d'un consensus, le consensus étant considéré comme un moyen de faciliter ensuite l'entrée en vigueur des décisions.

L'appréciation globale par les ONG est également positive, en particulier en ce qui concerne l'importance que les pouvoirs publics confèrent à la participation de la société civile. Cependant, cette appréciation était plus nuancée en ce qui concerne le fonctionnement des mécanismes de transparence et de consultation. Les ONG appartenant au monde des affaires étaient satisfaites du fonctionnement de ces mécanismes jusqu'à présent. En revanche, les ONG de défense de l'environnement avaient l'impression que l'expérience était encore trop mince quant au nouveau champ d'application élargi de ces mécanismes, en ce qui concerne les retombées pour leur organisation, en particulier au sujet de la diffusion de l'information. Elles soulignaient que, jusqu'à présent, l'initiative émanait principalement des ONG, alors que le processus de consultation devrait être actif des deux côtés. Elles considéraient en outre qu'elles devraient être davantage impliquées dans le processus d'évaluation de l'impact des réglementations. Elles souhaitent que l'administration prenne leurs suggestions plus au sérieux quant aux risques de retombées négatives des propositions de réglementation et procèdent à des analyses de coût-bénéfice, au lieu d'attendre que les ONG de défense de l'environnement effectuent ce type d'analyse par leurs propres moyens.

La formulation des politiques en matière d'échanges et d'environnement à l'échelle européenne constitue un autre sujet de frustration. En effet, l'interaction entre les gouvernements nationaux et la Commission ainsi que la formulation des positions de négociation que les gouvernements nationaux vont adopter dans le processus des décisions européennes sont jugées non transparentes, ce reproche s'adressant tant au Parlement qu'aux ONG. Le rythme et les méthodes de travail imposent des délais très brefs pour la préparation et la distribution des documents, ce qui rend très difficile la communication des informations en temps voulu aux ONG. Les fonctionnaires interrogés considéraient que le seul moyen efficace de suivre ce qui se passait à l'échelle européenne était, de la part des ONG, de suivre directement les problèmes d'échanges et d'environnement à Bruxelles. Cependant, des ONG de défense de l'environnement ont fait remarquer que cette situation exclut de facto des pans entiers de la société civile qui n'ont pas la possibilité d'entretenir une représentation appropriée à Bruxelles.

ROYAUME-UNI

I. Contexte

Au Royaume-Uni, quatre ministères s'occupent des questions relatives aux échanges et à l'environnement : le *Department of Trade and Industry* (DTI), le *Department of Environment, Transport and the Regions* (DETR), le *Department of International Development* (DfID) et le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO). Des entretiens ont été menés avec chacun de ces ministères. Du côté non gouvernemental, des entretiens ont été menés avec Rio Tinto, la Chambre internationale de commerce, BP, *Prince of Wales Business Leaders' Forum*, le *Royal Institute of International Affairs*, la *Foundation for International Environmental Law and Development*, les Amis de la terre, ACTIONAID, UK Trade Network et le Fonds mondial pour la nature.

Pour replacer les vocations des récentes initiatives gouvernementales dans ce contexte, il faut aussi mentionner le rôle de l'*Environmental Audit Committee*. Ce Comité de la Chambre des communes a été créé en 1997 pour étudier la mesure dans laquelle les politiques et programmes des ministères et organes publics non ministériels contribuent à la protection de l'environnement et au développement durable, et fait rapport sur ces points. Dans son premier rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), ce Comité a critiqué le fait que le Royaume-Uni n'ait pas procédé à un réexamen approprié des questions d'environnement en sollicitant la participation des ONG. Ce rapport a joué le rôle de stimulation pour améliorer les procédures de consultation des pouvoirs publics.

II. Transparence et accès à l'information

Le Royaume-Uni ne dispose pas encore d'une législation sur le droit à l'information, mais il est probable que ce sera fait dans un avenir proche. A l'heure actuelle, l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics est régi par le *Code of Practice on Access to Government Information* (le Code) de même qu'un droit d'accès à l'information sur l'environnement.

Le Code s'applique à toutes les informations gouvernementales, et part du principe que l'information doit être mise en diffusion sauf lorsque cela est contraire à l'intérêt public (tel qu'il est défini). Les exceptions, qui constituent la partie la plus longue du Code, sont notamment les suivantes :

- - informations dont la révélation nuirait à la conduite ou à la relation des affaires internationales ; et
- - informations dont la révélation porterait atteinte à la franchise et à l'honnêteté des discussions internes.

Les dispositions du Code, qui sont supervisées par un Médiateur, vont au-delà de l'obligation de diffuser des documents sur demande et jusqu'à un engagement positif à "publier" l'information.

Les *Environmental Information Regulations* de 1992 contiennent aussi des dispositions relatives à l'accès à l'information sur l'environnement. Ces réglementations rendent accessibles au public toute information relative à l'environnement (conformément à la définition qui en est donnée) détenue par un ministre, une administration ou une personne exerçant des fonctions publiques et qui a des responsabilités en matière d'environnement. Sous réserve de certaines exceptions, cette information doit être fournie à tout membre du public à sa demande, et contre une rémunération raisonnable. Bien entendu, les activités relatives aux échanges et à l'environnement peuvent avoir une incidence sur l'environnement, mais c'est sans doute l'absence de responsabilités à l'égard de l'environnement dans des administrations telles que le DTI qui les exclut du champ d'application des réglementations. Les questions concernant les relations internationales, les délibérations confidentielles de tout organisme ainsi que les informations dont la diffusion risquerait de porter atteinte à l'environnement sont autant d'exceptions.

En ce qui concerne l'accès à l'information d'ordre gouvernemental, des responsables du DTI ont l'intention d'utiliser davantage leur site Internet pour diffuser plus largement des documents, car à l'heure actuelle ils ne relayent pas toute la documentation relevant normalement du domaine public.

III. Consultations concernant les échanges et l'environnement

A. Procédures de consultation

Le système britannique de consultation sur les échanges et l'environnement n'est pas "formel" en ce sens qu'il n'est pas fondé sur une structure formelle de comité. A défaut d'une telle structure, cette section décrit les pratiques de consultation appliquées régulièrement, ou lancées ou appuyées par les pouvoirs publics. Les consultations à l'initiative des citoyens seront décrites plus loin, dans le cadre des pratiques informelles.

Le DTI est en train de mettre en place une nouvelle stratégie de communication, qui vise à rallier le public britannique et à réduire au minimum son opposition au nouveau cycle de négociations commerciales de l'OMC. Cette stratégie recherche des appuis auprès des partisans naturels du nouveau cycle de l'OMC (le monde des affaires et du commerce) pour convaincre la majorité de la population qui est neutre sur ce sujet, en recourant à trois instruments.

Le premier instrument consiste à faire appel aux médias pour faire connaître les "bonnes nouvelles" et réfuter les "mauvaises nouvelles" sur les négociations relatives à la libéralisation des échanges. Le deuxième instrument consiste à préparer une brochure d'information pour diffuser l'ordre du jour concernant le libre-échange, à l'intention de ceux qui connaissent mal ces questions. Cette brochure indiquera la personne avec qui prendre contact au DTI pour obtenir davantage d'informations, afin de dissiper tout soupçon de secrets entourant le processus des négociations commerciales. Cette brochure sera largement distribuée, y compris dans les bureaux officiels régionaux. Une campagne d'information a été jugée nécessaire pour que le débat public susceptible d'avoir lieu pendant le déroulement du processus de négociations se fasse dans un contexte bien informé. Les deux premiers instruments de la stratégie de communication impliquent la diffusion du message des pouvoirs publics sur les questions commerciales.

Le troisième instrument offre à la société civile l'occasion de participer à un dialogue avec les pouvoirs publics sur ces questions. Ce dialogue sur les questions d'échanges et d'environnement sera facilité par des réunions de consultation entre pouvoirs publics et ONG de défense de l'environnement, des consommateurs et des entreprises ainsi que des syndicats et des collectivités locales. Les trois ministres chargés des échanges, de l'environnement et du développement devaient tenir leur deuxième réunion conjointe avec la société civile au cours de la semaine précédant les symposiums de haut niveau de l'OMC. Le thème de la réunion n'était pas tant le contenu des négociations commerciales que la stratégie du

Royaume-Uni pour l'année à venir, et la fixation de l'ordre du jour des futures consultations concernant le nouveau cycle de l'OMC. Il était prévu que deux ou trois représentants de chaque secteur seraient habilités à participer à la réunion. Le coordinateur du Forum commercial britannique devait décider des représentants d'ONG de défense de l'environnement qui allaient participer à la réunion. Le Forum commercial britannique est le principal canal de liaison entre le DTI sur les questions d'échanges et d'environnement et la société civile en dehors du monde des affaires.

Le gouvernement britannique a lancé une grande opération de consultation en relation avec la *UK Sustainability Strategy* comportant un chapitre sur les questions internationales telles que les échanges, qui sera publiée avant l'été. La *Sustainability Strategy* a fait l'objet d'un gros effort interministériel coordonné par le DETR, concernant le développement durable dans tous les secteurs de l'administration publique. Le gouvernement a diffusé un projet de texte avec appel à commentaires par le biais de séminaires régionaux dans tout le pays et par l'intermédiaire de brochures interrogeant le public. Le texte a maintenant été amendé en tenant compte des contributions du public.

Les pouvoirs publics (principalement le DETR et le DTI) procèdent à l'heure actuelle à une évaluation des activités des organismes de crédit à l'exportation eu égard à l'environnement. Sur le point de l'évaluation des accords commerciaux quant à l'environnement, un atelier est prévu à Chatham House. Un groupe de travail interministériel a été constitué, afin d'étudier si, et comment, le Royaume-Uni doit procéder à une évaluation de l'impact probable sur l'environnement d'une nouvelle libéralisation des échanges, mais n'a pas encore sollicité d'avis extérieur pour ses délibérations.

Conjointement avec le DTI, le DETR coordonne un Comité consultatif sur les affaires et l'environnement qui regroupe des personnalités du monde des affaires dont l'avis est directement recueilli pour être transmis aux ministres, et aussi être publié. Le Comité consultatif s'est penché sur des questions telles que le changement climatique, le caractère durable de la consommation et des transports. Le DTI organise régulièrement des réunions avec le monde des affaires sur les questions relatives à la politique du changement climatique. Des participants extérieurs à l'administration peuvent proposer l'ordre du jour de ces réunions. Le DTI et le DfID ont aussi entamé des consultations avec des entreprises sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Dans le cadre du réexamen de la structure et du programme d'éco-étiquetage au Royaume-Uni, le DETR a diffusé un document de consultation accompagné d'un questionnaire auprès de cent personnes qui avaient préalablement exprimé leur intérêt à l'égard de cette question. Il s'agissait aussi bien d'entreprises et de syndicats patronaux que de groupes de consommateurs et, dans une moindre mesure, de groupes de défense de l'environnement. Après cette première série de consultations, un programme révisé a été proposé et distribué auprès d'un plus large public.

Il existe aussi des liens très forts entre le DfID et des ONG et des institutions de recherche. Le DfID emploie du personnel détaché d'ONG s'intéressant à des questions de développement, et a récemment appuyé deux symposiums d'ONG en même temps que se déroulaient des réunions de l'OMC dans des pays en développement.

Le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) a lancé une série d'initiatives pour "écologiser" le *Foreign Office*. C'est dans ce cadre qu'a été constituée la *Green Globe Task Force* (GGTF), un comité consultatif de haut niveau qui conseille directement le ministre sur les questions d'échanges et d'environnement. Le GGTF se compose de personnes choisies pour la qualité de leur contribution au débat relatif aux échanges et à l'environnement, plus que parce qu'ils représentent une organisation. Le GGTF établit son propre programme de travail et les points examinés jusqu'à présent concernent les questions prioritaires pour le nouveau cycle de l'OMC, y compris des propositions sur la manière d'améliorer la cohérence entre les règles de l'OMC et les Accords multilatéraux sur l'environnement. Ce groupe de

travail compte parmi ses Membres des experts de FIELD, du *Royal Institute of the International Affairs* ainsi que des Membres de la *Royal Society for the Protection of Birds*, de *Green Alliance* et de l'*International Institute for Environment and Development*.

Le FCO a également décidé le détachement de représentants d'ONG, de personnalités du monde des affaires et d'une personne venant d'un pays en développement dans sa propre structure. Le FCO a aussi créé le *Global Citizenship Unit*, programme visant à "écologiser" les ambassades, qui se sert des ambassades pour mettre en contact des entreprises avec les collectivités locales, les douanes, les ONG et les organisations multilatérales. Le but de ce programme est de faire en sorte que les entreprises fonctionnent d'une manière responsable sur le plan social et participent effectivement à la promotion de la transparence dans le monde britannique des affaires présent à l'échelle internationale.

En outre, chaque ministère concerné par les questions d'échanges et d'environnement a participé à des séminaires, physiquement ou financièrement, sur ces questions avec l'aide du forum neutre que constitue le *Royal Institute of International Affairs*. Ces séminaires se déroulent couramment conformément aux "règles de Chatham House", ainsi nommées d'après le siège du RIIA, qui prévoient que ce qui se dit au cours de la réunion n'est attribué à personne, permettant ainsi un libre échange de vues.

Pour préparer les réunions internationales sur l'environnement, le DETR organise couramment une séance d'information environ dix jours avant le lancement des réunions. Cette séance d'information, qui réunit des ONG ainsi que des experts et des chercheurs du domaine concerné, permet également à la délégation de prendre la mesure des points de vue de la société civile. A l'issue des réunions, des séances d'information sont moins fréquentes, parce que les résultats des réunions relèvent souvent du domaine public. Parfois, des experts scientifiques participent à ces réunions en tant que délégués du Royaume-Uni ; d'ailleurs, le DETR souhaite y faire participer aussi des représentants de la société civile. En ce qui concerne les réunions de la Commission on Sustainable Development (CSD), la participation de la société civile est encore plus approfondie, et il n'est pas rare que des représentants du monde des affaires et/ou d'ONG fassent partie de la délégation britannique. UNED-UK, ONG intersectorielle représentant le monde des affaires, la défense de l'environnement et d'autres secteurs de la société civile, et en partie financée par le gouvernement britannique, est le principal interlocuteur des pouvoirs publics sur les questions de CSD.

B. Pratiques informelles

Le personnel des administrations britanniques a manifesté une bonne volonté à se rendre disponible pour des réunions informelles, et a indiqué que les ONG de défense de l'environnement adressaient plus souvent des demandes de réunions que des représentants du monde des affaires. Un des rôles du coordinateur de la nouvelle stratégie de communication du DTI est d'être le point de contact au service de la société civile pour le cas où des ONG chercheraient à organiser des réunions avec des interlocuteurs compétents des pouvoirs publics sur une question donnée.

IV. Points de vue de la société civile sur la transparence et les consultations

A. Accès à l'information

Les ONG de défense de l'environnement ont dit du gouvernement britannique qu'il était "formaliste", et qu'il avait tendance à s'en tenir aux règles qui protégeaient certains documents de l'OMC au titre de la confidentialité, alors que les mêmes documents étaient mis à la disposition des ONG dans d'autres pays. Plusieurs d'entre elles ont dit avoir du mal à obtenir des documents internes ; une ONG ayant une longue expérience dans ce domaine, a dit que les évaluations internes des activités des pouvoirs

publics, comme celles qui sont régies par les procédures du Green Book, n'étaient pas accessibles au public.

Dans l'ensemble, les représentants des entreprises étaient assez satisfaits de leur accès à l'information. Cette différence d'attitude pourrait s'expliquer par le degré de détail jusqu'auquel les groupes de défense de l'environnement s'intéressent à l'heure actuelle aux questions concernant le nouveau cycle de l'OMC. Dans le cadre de comités, tels que celui qui s'occupe de la politique du changement climatique, un représentant d'entreprises a reconnu que le flux de la documentation entre les pouvoirs publics et les participants s'écoulait assez librement.

B. Procédures de consultation

Les récentes réunions avec les ministres britanniques du commerce, de l'environnement et du développement sur les questions de l'AMI et des échanges et de l'environnement, ont été bien accueillies par la société civile comme une occasion d'obtenir des réponses complètes à leurs questions auprès de la personne effectivement en charge des points évoqués. Cependant, tout en reconnaissant l'aspect positif de l'augmentation du nombre des réunions avec les ministres, certaines ONG de défense de l'environnement ont fait part de leur mécontentement à propos de la brève durée des réunions et du petit nombre de participants appartenant à chacun des groupes d'intérêts autorisés à participer. Plusieurs groupes de défense de l'environnement ont dit à quel point ils doutaient de l'intérêt de ces réunions et ont laissé entendre qu'elles pourraient être "de pure forme", permettant ainsi aux pouvoirs publics de dire qu'ils ont procédé à des consultations.

Certains groupes appartenant à des ONG ont dit qu'ils attendaient encore la réunion d'information promise sur l'AMI, considérant que la deuxième réunion prévue avec les trois ministres remplaçait une réunion prévue pour discuter des problèmes de l'investissement et de l'environnement. Les pouvoirs publics ont rappelé que la première réunion avec les trois ministres, de novembre 1998, avait porté sur l'AMI. Cependant, maintenant que l'AMI ne fonctionne plus, et à l'approche du prochain cycle de l'OMC, il a été jugé opportun d'élargir l'ordre du jour aux questions d'échanges et d'environnement.

Des représentants d'ONG ayant une longue expérience des questions d'échanges et d'environnement ont souligné que les pratiques de consultation du DTI s'étaient sensiblement améliorées ces dernières années, même avant le changement de gouvernement. Dans l'ensemble, la plupart des Membres de la société civile qui ont été interrogés ont fait état de consultations plus étroites avec le DETR et le DfID qu'avec le DTI. Une ONG a dit être déçue de ce que le récent document du DTI "Liberalising Trade in Services : A consultative document on the GATS 2000 negotiations in the WTO and forthcoming bilateral negotiations" ne faisait état d'aucune considération en matière d'environnement.

D'après le DTI, ses relations avec la société civile ne sont pas suffisamment ancrées dans le monde des affaires. Pour remédier à cette carence, il envisage à l'heure actuelle d'établir des contacts avec des syndicats professionnels et avec des représentants des PME/PMI. Un représentant de l'industrie a remarqué que les pouvoirs publics font trop porter leurs efforts sur les syndicats patronaux, qui représentent le plus petit dénominateur commun des points de vue de l'industrie, et trop peu sur l'industrie elle-même. Le représentant du monde des affaires a tenté d'expliquer le manque d'interlocuteurs actifs représentant le monde des affaires face aux pouvoirs publics en disant que peu d'entreprises disposent de ressources suffisantes à consacrer à des questions de politique publique.

Les représentants de l'industrie et du monde des affaires ont fait part de leur satisfaction à l'égard des réunions sur le changement climatique qui ont eu lieu régulièrement, rassemblant six délégués des pouvoirs publics et jusqu'à vingt Membres d'associations.

Dans l'ensemble, le retour d'information sur la coordination interministérielle était positif. L'expression "cohésion gouvernementale" est couramment utilisée pour qualifier la bureaucratie homogène recherchée par les pouvoirs publics. Toutefois, la nécessité de réaliser cette coordination peut allonger le délai nécessaire pour rendre publique la politique du gouvernement. La société civile a reconnu qu'il était nécessaire que le gouvernement élabore d'abord sa position interne avant de la livrer au public pour recueillir ses commentaires.

C. Pratiques informelles

En ce qui concerne l'accès aux fonctionnaires des ministères, la plupart des personnes interrogées ont dit qu'elles n'avaient pas de mal à rencontrer des interlocuteurs compétents. Certains ont même félicité le coordinateur de la stratégie de communication du DTI qui facilite les contacts entre la société civile et les fonctionnaires des ministères compétents. En outre, des ONG ont souligné qu'alors qu'auparavant les contacts se faisaient presque exclusivement au niveau des fonctionnaires, il était désormais de plus en plus aisé de prendre contact directement avec les ministres, en particulier avec le ministre de l'environnement à un niveau tant formel qu'informel.

Les ONG de défense de l'environnement ainsi que celles qui appartiennent au monde des affaires ont dit avoir l'impression que les réunions informelles étaient plus fructueuses que les réunions formelles, car il y avait moins de risque de malentendu que dans le cadre de grands rassemblements formels. Elles ont trouvé qu'il était assez facile de discuter de la plupart des questions dans les réunions avec les fonctionnaires, mais que le résultat de ces discussions n'était pas toujours à la hauteur des attentes.

Certains représentants du monde des affaires ont remarqué que le processus de consultation était généralement *ad hoc*, et en ont rendu responsable la structure institutionnelle impliquant quatre ministères. Un représentant du monde des affaires a indiqué que les pouvoirs publics étaient ouverts aux avis formulés, qu'ils écoutaient avec assiduité, et justifiaient le fait qu'ils ne retiennent pas tel ou tel point de vue. Cependant, des représentants du monde des affaires ont confirmé la remarque des pouvoirs publics selon laquelle rares étaient les entreprises qui s'intéressaient de près aux questions d'échanges et d'environnement.

Plusieurs entreprises interrogées ont confirmé que les pouvoirs publics appréciaient de recevoir des documents d'analyse de leur politique. Certains groupes de défense de l'environnement se sont dits frustrés par l'absence de retombées directes de leurs efforts visant à influencer sur la politique du gouvernement. Un représentant d'une ONG de défense de l'environnement a dit avoir l'impression d'avoir eu un dialogue constructif avec les pouvoirs publics, mais que la politique ne s'en trouvait pas pour autant modifiée. De fait, certains ont fait remarquer que la réunion hebdomadaire du Comité 113 de la CE allait très au-delà du champ relevant du contrôle du gouvernement britannique.

V. Résumé et suggestions d'amélioration de la part de la société civile

Le gouvernement britannique a mis en place un certain nombre de procédures nouvelles pour améliorer l'accès de la société civile tant à la branche exécutive qu'à la branche législative du gouvernement. Le fait que les ministres dans des domaines clés acceptent de rencontrer la société civile et de discuter de questions d'échanges et d'environnement a été bien accueilli, bien qu'en raison de la brève durée et du faible nombre des réunions ce ne puisse être le seul cadre pour un dialogue sérieux sur ces questions. Pour les discussions plus approfondies, la nomination d'un coordinateur interne chargé d'aider à organiser des réunions avec le personnel compétent a également été appréciée. Les nouvelles initiatives

visant à apporter des idées neuves et des avis d'experts pour peser sur les décisions du *Foreign Office* par l'intermédiaire d'un comité extra ministériel de haut niveau, ainsi que la manière ouverte et consultative avec lequel le FCO a lancé son *Global Citizenship Unit* sont prometteuses.

Dans les discussions, les délégués des pouvoirs publics se sont montrés élogieux à l'égard de l'expertise des ONG au Royaume-Uni et ont remarqué que les entreprises britanniques avaient souvent une plus grande zone d'influence d'ordre international que le gouvernement. A l'heure actuelle, le gouvernement prend des mesures pour exploiter cette expertise. Dans son discours de février 1999 à la *Green Alliance*, le ministre britannique des affaires étrangères a attiré l'attention sur la transparence, considérant que c'était un facteur de responsabilité, mais que cela impliquait à titre de "prérequis" que les citoyens et groupes concernés aient accès à une information factuelle.

Cependant, la société civile considère que les réunions ministérielles formelles, qui constituent le principal support du programme de consultation du gouvernement pour le nouveau cycle de négociations, doivent consacrer plus de temps aux questions d'échanges et d'environnement, et faire en sorte que la relation entre les échanges et l'environnement soit bien présente dans tous les accords commerciaux. La société civile considère également qu'il serait possible d'améliorer la situation en faisant en sorte que les évaluations des activités proposées par les pouvoirs publics soient faites avec la participation du public au stade le plus précoce possible, c'est-à-dire avant que les propositions ne soient déjà à moitié adoptées. Un plus large accès aux documents concernant les évaluations internes du gouvernement sur les projets proposés rassurerait la société civile, et permettrait d'attirer l'attention sur d'éventuelles négligences ou omissions.