



AVIS AU CONSEIL N° 04-02

Objet : Futures orientations de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Le Comité consultatif public mixte (CCPM) de la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord;

EN CONFORMITÉ avec le paragraphe 16(4) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), lequel stipule que le CCPM « pourra fournir des avis au Conseil sur toute question relevant du présent accord, [...] ainsi que sur la mise en œuvre et le développement du présent accord, [et qu'il] pourra exercer telles autres fonctions que lui confiera le Conseil »;

AYANT reçu le rapport indépendant du Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE – intitulé *Dix ans de coopération environnementale en Amérique du Nord* (le rapport du CEDAA »);

AYANT REÇU de nombreux commentaires constructifs de membres du public lors d'un atelier organisé par le CCPM le 21 juin à Puebla, au Mexique, à propos des orientations de l'ANACDE;

AYANT examiné les conclusions et recommandations contenues dans le rapport du CEDAA;

CONCLUANT que ce rapport permet de déterminer ce que la CCE a réussi dans le passé, ce qu'elle doit améliorer, les défis qu'elle doit continuer à relever et les nouveaux enjeux qu'elle va devoir gérer;

Le CCPM INSISTE auprès du Conseil pour qu'il examine en priorité les recommandations suivantes¹ :

Recommandation 1 : Renouveler l'engagement vis-à-vis de la CCE à titre d'institution novatrice

Cette recommandation fait de la CCE une « institution de choix » aux yeux du Conseil et lui demande de réaffirmer cette position. Nous l'appuyons pleinement et sommes enchantés de constater que cet engagement a été réaffirmé dans la déclaration de Puebla.

¹ Le texte des recommandations du CEDAA prioritaires pour le CCPM est joint aux présentes.

Recommandation 3 : Approfondir nos connaissances sur les liens entre l'environnement et le commerce

Les membres du CCPM appuient fermement cette recommandation, puisqu'ils ont à plusieurs reprises recommandé au Conseil de collaborer avec les groupes d'étude de la Commission de l'ALÉNA afin d'examiner les problèmes que posent les liens entre environnement et commerce, et considèrent que cette approche est un élément essentiel du mandat de la CCE. Nous espérons que le Conseil s'inspirera de la déclaration de Puebla et renforcera les relations de travail constructives qu'il a établies avec nos partenaires commerciaux, afin de veiller à ce que les politiques et les décisions liées à l'environnement soient complémentaires, et à ce que des mesures concrètes soient bientôt prises — notamment la tenue d'une réunion des ministres de l'Environnement et du Commerce. Le Conseil peut compter sur l'entière collaboration du CCPM pour l'élaboration d'un plan stratégique relatif aux liens entre commerce et environnement.

Recommandation 4 : Renforcer les capacités en vue de la formation de partenariats environnementaux plus solides

Le CCPM est tout à fait favorable à un renforcement des capacités qui aiderait les trois pays à mieux faire appliquer leurs lois et politiques environnementales par des « responsables et [...] spécialistes avertis de l'environnement, à l'intérieur et hors des instances gouvernementales, [incluant les universités et les entreprises]. » Nous sommes ravis de constater que le Conseil a décidé de mettre l'accent sur le renforcement des capacités dans la déclaration de Puebla. En outre, comme l'indiquait la recommandation, le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) était un mécanisme de renforcement des capacités très efficace, qu'il faudrait instaurer de nouveau.

Recommandation 5 : Clarifier les relations : la bonne gouvernance de la CCE

Le CCPM appuie fermement cette recommandation. À titre de partenaire au sein de cette institution, c'est avec plaisir que nous travaillerons avec le Conseil et le Secrétariat en vue d'appliquer cette recommandation et de veiller à ce que ces principes de bonne gouvernance soient respectés dans le cadre des activités quotidiennes de l'institution.

Recommandation 9 : Assurer un financement durable de la CCE par le financement de base et la recherche de fonds supplémentaires

Les membres du CCPM appuient fermement cette recommandation et, comme ils l'ont indiqué lors d'une récente session à huis clos avec le Conseil, pensent que le budget actuel n'est tout simplement pas acceptable. Durant les ateliers organisés à Puebla, les membres du public ont soulevé à maintes reprises le problème du financement et de ses répercussions sur la capacité de la CCE à s'acquitter de ses obligations et à mettre en œuvre le programme de travail. Certaines personnes nous ont dit que le CCPM ne jouerait pas un rôle utile s'il continuait à insister pour que les Parties démontrent leur engagement envers l'institution en réglant le problème budgétaire; nous tenons néanmoins à rappeler qu'il faut trouver une solution à long terme pour pouvoir mettre en œuvre des plans stratégiques et opérationnels efficaces.

Recommandation 13 : Élargir le public cible de la CCE

Le CCPM est prêt à poursuivre sa collaboration avec le Secrétariat afin d'appliquer cette recommandation. Il a déjà fait connaître son point de vue sur la façon de mieux faire participer les populations autochtones au processus (Avis au conseil n° 04-01) et entend examiner la perspective d'une participation du secteur privé au cours de l'année à venir.

Recommandation 14 : Mettre à effet les recommandations

Les membres du CCPM approuvent totalement cette recommandation — car ils comprennent que l'obligation de rendre compte constitue un élément essentiel à la crédibilité de notre institution. C'est avec plaisir que nous travaillerons avec le Conseil en vue d'élaborer le rapport de mise en œuvre et de suivi, en préparation de la session annuelle de 2006.

Par ailleurs, les membres du CCPM émettent certaines réserves à propos de deux recommandations.

Recommandation 10 : Assurer la mise en œuvre efficace du processus relatif aux communications des citoyens (articles 14 et 15)

Les membres du CCPM sont tout à fait d'accord avec l'objet principal de cette recommandation, mais sont préoccupés à propos de la mise en place d'une étape de médiation destinée à faciliter la résolution des problèmes d'application de la loi. La médiation se traduit généralement par un processus à huis clos qui risque d'aller à l'encontre des objectifs globaux des articles 14 et 15, lesquels préconisent une présentation des faits avec la plus grande transparence possible.

Recommandation 11 : Conclure une entente concernant le règlement des différends aux termes de la partie V

L'ANACDE a notamment pour objet de permettre au Conseil d'examiner les enjeux environnementaux à l'échelle continentale. Si l'on n'offre plus aux Parties la possibilité d'interagir, cela risque d'avoir un effet néfaste, à savoir de supprimer un précieux outil de protection de l'environnement.

En conclusion, plusieurs membres du public ont indiqué qu'il faudrait modifier l'ANACDE afin d'en réformer certains volets essentiels, jugés problématiques. Les membres du CCPM ont discuté de cette question et conclu qu'il était prématuré de prendre position en ce qui concerne d'éventuelles réformes.

Le CCPM demande instamment au Conseil d'agir immédiatement et de commencer à appliquer ces recommandations prioritaires.

Enfin, à mesure que nous mettons en œuvre le processus de planification stratégique visant à établir les nouvelles priorités de la CCE, le CCPM pourrait formuler des observations autres que celles que contient le rapport du CEDAA.

Adopté par le CCPM
Le 11 août 2004

Recommandations du CEDAA prioritaires pour le CCPM

Recommandation 1 : Renouveler l'engagement vis-à-vis de la CCE à titre d'institution novatrice

L'ANACDE est un accord unique en son genre, car il préconise la coopération environnementale dans le contexte d'un resserrement des relations commerciales. Par l'intermédiaire du Conseil, du Secrétariat et du CCPM, la CCE a accompli beaucoup de choses en l'espace d'à peine dix ans. Elle a considérablement étoffé nos connaissances sur l'environnement nord-américain, de même que sur les liens entre l'ALÉNA et l'environnement; elle a mené une action trilatérale relativement à d'importants enjeux environnementaux et elle a renforcé la capacité des institutions publiques à gérer les problèmes environnementaux ainsi qu'à mettre en application les lois et règlements; elle a en outre favorisé la transparence et la participation du public.

Le CEDAA exhorte le ministre de l'Environnement du Canada, le secrétaire du Semarnat du Mexique et l'administrateur de l'EPA des États-Unis à raffermir et à renouveler publiquement l'engagement de leur gouvernement respectif et leur propre engagement vis-à-vis de la CCE à titre d'institution qu'ils privilégient pour la coopération environnementale trilatérale et pour l'évaluation des liens entre l'ALÉNA et l'environnement.

Recommandation 3 : Approfondir nos connaissances sur les liens entre l'environnement et le commerce

La CCE a exercé une fonction de catalyse en approfondissant nos connaissances sur les liens entre l'environnement et le commerce, de même qu'en rassemblant des spécialistes et des groupes intéressés afin d'étudier les effets de l'ALÉNA sur l'environnement nord-américain. Elle a également joué un rôle positif, quoique limité, dans le domaine de la création de marchés pour les produits et services écologiques.

Même si nous concluons qu'il était et qu'il demeure irréaliste d'escompter que la CCE joue un rôle important dans la mise à exécution de l'ALÉNA et le règlement des différends, la Commission pourrait jouer un rôle constructif dans l'application d'autres dispositions du paragraphe 10(6) de l'ANACDE et dans la promotion de la coopération, par d'autres moyens, à l'interface entre la protection de l'environnement et le développement économique en Amérique du Nord. Nous souscrivons aux efforts récemment déployés par les représentants suppléants et leurs homologues du commerce, dans les trois pays, en vue d'élaborer un programme de travail sur les liens entre l'environnement et le commerce.

Nous recommandons que la CCE poursuive son programme de recherche concernant les liens entre l'environnement et le commerce, et qu'elle facilite et éclaire les activités des groupes d'étude de la Commission et de l'ALÉNA chargés de questions qui se situent à l'interface entre l'environnement et le commerce.

Nous recommandons que la CCE crée sur Internet un Carrefour nord-américain d'information sur les liens entre l'environnement et le commerce, afin d'intégrer et de diffuser les résultats des recherches, ateliers, conférences et dialogues portant sur cette question.

Nous recommandons que la CCE continue de soutenir et d'encourager les efforts visant à développer des marchés pour les produits et services écologiques, sphère d'activité dans laquelle la Commission occupe une position unique.

Nous recommandons en outre que la CCE poursuive la mise au point et la promotion d'instruments reposant sur les mécanismes du marché pour résoudre des problèmes environnementaux, notamment à l'aide d'instruments tels que les systèmes d'échange de droits d'émission de polluants.

Recommandation 4 : Renforcer les capacités en vue de la formation de partenariats environnementaux plus solides

Les efforts qu'a déployés la CCE pour renforcer les capacités des fonctionnaires et organismes gouvernementaux, des ONG à vocation environnementale et communautaire et de l'industrie, bien que modestes, ont produit des résultats encourageants. Ces efforts ont été avantageux pour les trois pays. Ils ont également resserré les relations entre les ONG, les groupes industriels et les instances gouvernementales du Canada, du Mexique et des États-Unis.

Le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) s'est révélé un mécanisme efficace de renforcement des capacités environnementales locales.

Les efforts de la CCE dans ce domaine pourraient être consolidés par l'adoption d'une approche plus systématique qui viserait à créer des capacités institutionnelles à long terme au sein des gouvernements et des autres organisations dans les trois pays, tout en étant plus sensible aux besoins du Mexique.

Nous recommandons que la CCE oriente ses efforts de renforcement des capacités de manière à contribuer à développer les capacités institutionnelles et à faire advenir une nouvelle génération de responsables et de spécialistes avertis de l'environnement, à l'intérieur et hors des instances gouvernementales, y compris dans le monde universitaire et dans le milieu des affaires.

Afin de réaliser cet objectif, nous recommandons que la CCE incorpore systématiquement le renforcement des capacités dans la plupart de ses programmes, en mettant l'accent sur les éléments suivants : 1) soutenir les institutions gouvernementales et les organisations privées du Mexique, afin de consolider dans ce pays la mise en application des lois et des politiques relatives à l'environnement; 2) contribuer à l'établissement de relations efficaces entre les organisations à vocation environnementale des trois pays qui partagent les mêmes idées.

Les éléments suivants devraient être intégrés dans ce programme transversal :

- **la formulation d'une définition large du renforcement des capacités qui engloberait la mise en commun des pratiques exemplaires et les investissements dans les capacités locales;**

- l'établissement de buts et d'objectifs clairs, accompagnés d'indicateurs mesurables des progrès et d'une surveillance des résultats obtenus;
- la promotion de partenariats directs entre des entreprises ou fondations privées canadiennes ou américaines et des organisations mexicaines qui pourraient ensuite mener des activités de renforcement des capacités dans leur pays.

Nous recommandons en outre que la CCE maintienne son soutien au FNACE, à titre de composante de ses activités de renforcement des capacités et de moyen de continuer à élargir le public cible de la CCE.

Recommandation 5 : Clarifier les relations : la bonne gouvernance de la CCE

Les organes constitutifs de la CCE — le Conseil, le Secrétariat et le CCPM — sont le cœur même de la Commission. Les représentants de ces institutions se sont activement employés à s'acquitter de leur mandat au cours de la dernière décennie. Toutefois, il est devenu de plus en plus manifeste que la définition de leurs rôles et responsabilités respectifs manquait de clarté. Cela résulte en partie de l'ANACDE même, mais aussi, avant tout, de la façon dont l'Accord a été interprété et appliqué au fil des ans. Il importe de mener une action concertée pour clarifier ces rôles afin d'assurer la bonne gouvernance de la CCE.

Nous recommandons que le Conseil, en collaboration avec le directeur exécutif et le CCPM, élabore et documente une interprétation renouvelée de leurs rôles et responsabilités respectifs ainsi que de leurs interactions, en s'appuyant sur les dispositions de l'ANACDE et sur les principes de bonne gouvernance suivants :

- la transparence dans les processus décisionnels;
- la reddition de comptes sur l'exercice des rôles et responsabilités;
- le respect des rôles des autres organes de la CCE;
- l'utilisation efficace des ressources.

Plus précisément, cette interprétation devrait incorporer les éléments suivants :

Le Conseil et le Secrétariat

Le Conseil, secondé par les représentants suppléants, devrait s'acquitter de ses fonctions en suivant le modèle d'un conseil d'administration de la CCE. À cette fin :

1. Pour le programme de coopération en matière d'application des lois et des politiques, le Conseil doit concentrer ses efforts sur les activités suivantes :
 - établir une vision à long terme et des priorités stratégiques pour la CCE;
 - approuver le programme de travail et le budget annuels;
 - surveiller la mise en œuvre du programme en procédant à un examen annuel des résultats.

Le Conseil et les représentants suppléants devraient ensuite déléguer au directeur exécutif la mise en œuvre du programme annuel.

2. Pour les communications sur les questions d'application et les dossiers factuels (articles 14 et 15 de l'ANACDE), le Conseil doit :

- **établir à l'intention du Secrétariat des règles fondamentales claires, conformes à une interprétation stricte de l'objet de l'ANACDE;**
- **conférer au directeur exécutif la responsabilité d'exercer ses fonctions efficacement, en accord avec les dispositions de l'ANACDE;**
- **exercer ses propres fonctions suivant une interprétation stricte de l'ANACDE.**

3. Le directeur exécutif devrait axer les fonctions du Secrétariat sur les activités suivantes :

- **élaborer le programme et le budget annuels de la Commission en vue de leur adoption par le Conseil;**
- **mettre en œuvre le programme approuvé par le Conseil;**
- **faire rapport au Conseil et être comptable à celui-ci des résultats de ce programme;**
- **exercer les responsabilités que lui confèrent les articles 13, 14 et 15 de l'ANACDE;**
- **maintenir des communications directes avec les ministres et rendre périodiquement compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre.**

Nous recommandons en outre que le directeur exécutif rencontre individuellement chacun des ministres une fois par année et maintienne un dialogue par libre accès téléphonique avec chacun des représentants suppléants. Les relations avec les membres du Comité permanent général peuvent être efficacement assumées par les cadres supérieurs et les autres membres du personnel du Secrétariat.

Le CCPM et le Conseil

Nous recommandons que le Conseil reconnaisse clairement le CCPM comme étant l'un des trois principaux organes de la CCE et reconnaisse le rôle précieux que celui-ci joue en lui fournissant des avis et en faisant office de « conscience » relativement à la mise en œuvre de l'ANACDE.

Nous recommandons que le CCPM continue de fournir des avis au Conseil et de faire office de « conscience » relativement à la mise en œuvre de l'ANACDE, et qu'il s'emploie à cette fin à mobiliser les ministres et les représentants suppléants, tout en ayant des attentes réalistes quant à son rôle dans les processus décisionnels de ces derniers.

Nous recommandons que le CCPM s'appuie sur son expertise et son réseau de contacts pour :

- **susciter la participation d'un public cible plus nombreux et de plus vaste portée dans les trois pays, englobant notamment le milieu des affaires, les groupes communautaires, les peuples autochtones, les ONG à vocation environnementale et socioéconomique, le monde universitaire et les instituts de recherche sur les politiques publiques;**
- **aider la CCE à trouver des sources supplémentaires de financement pour renforcer son programme de coopération environnementale.**

Le CCPM et le Secrétariat

Nous recommandons que le Conseil affecte au CCPM les ressources humaines et financières dont il a besoin pour exercer efficacement ses fonctions; ces ressources devraient être distinctes de celles du Secrétariat et relever de la responsabilité du président du CCPM. Afin d'assurer une liaison efficace, les employés du CCPM devraient avoir leurs bureaux au sein du Secrétariat et mener leurs activités de manière à éviter tout conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts.

Le directeur exécutif devrait continuer à tenir le CCPM entièrement au courant des travaux du Secrétariat et faciliter la participation du CCPM aux activités de la Commission.

Recommandation 9 : Assurer un financement durable de la CCE par le financement de base et la recherche de fonds supplémentaires

Les ressources financières dont la CCE dispose ont été constantes en dollars américains, mais ont décliné en termes réels en raison de l'inflation et de la récente appréciation du dollar canadien. Nous concluons que l'érosion du budget de la Commission nuit à sa capacité de s'acquitter de ses obligations en vertu de l'ANACDE, de même qu'à la qualité de son travail. Nous concluons également que le Mexique, compte tenu de ses conditions économiques, retirerait des avantages de l'obtention d'une part plus importante des ressources de programme de la CCE.

Nous recommandons que les trois Parties démontrent leur engagement vis-à-vis de la CCE et de son plan opérationnel triennal en augmentant son financement de base pour au moins le rétablir à son niveau initial en termes réels. De plus, les Parties souhaiteront peut-être adopter une formule de financement qui réduira la volatilité du budget de la CCE causée par les fluctuations du taux de change.

Nous recommandons que le Conseil de la CCE prenne des dispositions pour l'affectation d'une part accrue du budget annuel à des activités bénéficiant au Mexique, aux fins de la réalisation de programmes précis et convenus ainsi que d'activités de renforcement des capacités.

Nous recommandons en outre que la CCE élargisse sa base de financement. Cela pourrait comprendre des contributions volontaires des Parties en vue de la réalisation de projets spéciaux ou de programmes non essentiels de la CCE. Cela pourrait également inclure des partenariats avec d'autres organisations, notamment les organismes et institutions multilatéraux du développement, et avec le milieu des affaires pour le financement d'aspects particuliers de certains programmes, le financement conjoint d'activités et les détachements.

Recommandation 10 : Assurer la mise en œuvre efficace du processus relatif aux communications des citoyens (articles 14 et 15)

Les articles 14 et 15 de l'ANACDE créent un mécanisme qui a favorisé une plus grande transparence dans les pratiques adoptées par les Parties pour l'application des lois de l'environnement. Ce mécanisme a donné lieu à certaines améliorations des politiques et des pratiques environnementales. Afin que le processus relatif aux communications des citoyens soit un mécanisme digne de confiance et efficace, il faut que les institutions de la CCE et le public perçoivent plus clairement et accueillent de meilleur gré la façon dont ces obligations de l'Accord sont mises à exécution; il faut en outre que les Parties consentent à se pencher sur les questions légitimes soulevées dans les communications présentées par les citoyens. Afin de ne pas représenter un fardeau indu pour les auteurs des communications, le Secrétariat ou le gouvernement mis en cause, le processus doit être géré efficacement.

Nous enjoignons les trois Parties, de même que le Secrétariat, d'être sensibles aux apparences de conflit d'intérêts et de protéger l'intégrité du processus dans l'exercice de leurs fonctions respectives en vertu des dispositions de l'ANACDE concernant les communications des citoyens sur les questions d'application.

Nous recommandons :

- **que le Conseil de la CCE et le directeur exécutif concluent une entente claire sur les règles fondamentales régissant l'exécution de ces obligations;**
- **que le Conseil respecte le rôle et les pouvoirs du directeur exécutif, en accord avec une interprétation stricte de l'ANACDE;**
- **que le directeur exécutif amorce et maintienne un dialogue franc avec les représentants suppléants sur les mesures prises à l'égard des communications et des dossiers factuels.**

Nous recommandons en outre :

- **que le Conseil, en collaboration avec le directeur exécutif et le CCPM, crée une étape de médiation dans le processus relatif aux communications des citoyens pour faciliter le règlement des questions d'application (cette étape aiderait les auteurs des communications, le Secrétariat et les Parties à gérer les exigeantes affectations de ressources imposées par l'application du processus);**
- **que les Parties envisagent de rendre compte volontairement de la suite qu'elles donnent aux dossiers factuels dans leur sphère de compétence respective (ce suivi accroîtrait l'efficacité du processus).**

Recommandation 11 : Conclure une entente concernant le règlement des différends aux termes de la Partie V

L'ANACDE a créé un cadre complet de coopération trilatérale sur les questions environnementales qui, dans l'ensemble, a bien servi les Parties et leurs citoyens. Cependant, nous concluons que les dispositions contenues dans la Partie V concernant le règlement des différends et les sanctions en cas d'application inefficace s'écartent de l'esprit général de

collaboration qui caractérise l'Accord et pourraient même aller à l'encontre du but recherché. Le risque qu'elles soient invoquées — peu importe la faible probabilité de cette éventualité, compte tenu de l'identité de vues tacite sur le fait que cela minerait l'Accord — a des incidences négatives sur l'application des articles 14 et 15 concernant les communications de citoyens et les dossiers factuels sur les questions d'application.

Nous recommandons que les Parties s'engagent publiquement à s'abstenir d'invoquer les dispositions de la Partie V de l'ANACDE pendant une période de dix ans.

Recommandation 13 : Élargir le public cible de la CCE

Afin de pouvoir s'acquitter de son mandat, la CCE doit bénéficier d'un soutien ferme et vaste de la part des principaux groupes intéressés dans le domaine de l'environnement en Amérique du Nord. La Commission s'est constitué une considérable base de soutien parmi les ONG et les groupes communautaires. Tout en maintenant ses relations avec cette base de soutien, elle peut accroître l'efficacité et la légitimité de ses programmes en assurant une participation plus active des gens d'affaires, des universitaires et des groupes autochtones.

En vue de resserrer les liens avec les principaux publics cibles et de favoriser une meilleure compréhension de leurs besoins, nous recommandons que le Conseil de la CCE prescrive au directeur exécutif de veiller, avec l'aide du CCPM, à ce que la CCE assure une participation plus systématique et équilibrée du milieu des affaires, des groupes autochtones, du monde universitaire, des groupes communautaires ainsi que des ONG à vocation environnementale et socioéconomique dans les trois pays et ce, dans le cadre de tous les programmes et activités de la CCE.

Nous recommandons en outre que le directeur exécutif cherche à obtenir des détachements de spécialistes appropriés en provenance du monde des affaires et des établissements universitaires.

Recommandation 14 : Mettre à effet les recommandations

Nous recommandons que le Conseil de la CCE, avec l'aide du directeur exécutif et les avis du CCPM, rende compte de la mise en œuvre de ces recommandations, en indiquant quelles recommandations ont été entièrement ou partiellement appliquées et quelles autres ne l'ont pas été, et pour quelles raisons, lors de sa session ordinaire annuelle de 2006.