



AVIS AU CONSEIL N° 97-01

Le Comité consultatif public mixte, conformément aux dispositions des paragraphes 16(3) et 16(4) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), se réunit avec le Conseil de la CCE dans le cadre de sa session extraordinaire à Montréal, Canada, le 24 octobre 1997.

LE COMITÉ CONSULTATIF PUBLIC MIXTE,

CONSIDÉRANT QUE

- le préambule de l'ANACDE souligne l'importance de la participation du public en matière de conservation, de protection et d'amélioration de l'environnement;
- l'alinéa 10(2)f) charge le Conseil de favoriser la sensibilisation du public à l'environnement;
- conformément à l'alinéa 10(1)b) de l'ANACDE, le Conseil examinera, au cours de l'année 1997, le fonctionnement et l'efficacité de l'Accord à la lumière de l'expérience acquise;
- les priorités fixées dans le programme annuel de travail de la CCE et les affectations budgétaires doivent être compatibles avec les responsabilités, les objectifs et les buts énoncés dans l'ANACDE en ce qui a trait au fonctionnement des différents organes de la CCE;
- le paragraphe 16(2) de l'ANACDE stipule que le Conseil fixera les règles de procédure du CCPM;

DONNE SON POINT DE VUE AU CONSEIL SUR DES QUESTIONS QUI SONT IMPORTANTES POUR LA CCE, À SAVOIR :

I. Les priorités et l'évaluation de l'ANACDE

- ***Le CCPM et la mémoire institutionnelle.*** Le CCPM s'est réuni pour la première fois en juillet 1994, à Washington, D.C. À ce moment-là, le Secrétariat était principalement constitué du directeur exécutif et d'un adjoint. Le CCPM est demeuré un groupe relativement stable depuis lors, fonctionnant avec efficacité et unanimité comme une équipe trinationale constituée de 15 membres se réunissant quatre ou cinq fois par année. Le CCPM a formulé des avis autant officiels qu'informels au Conseil et il renseigne régulièrement le Secrétariat. Bon nombre des membres du Comité ont rencontré des scientifiques et des économistes dans le cadre de réunions d'experts tenues dans les trois pays et organisées par le Secrétariat. Les membres ont également pris part à d'autres séances de consultation publique, comme celles qui ont permis d'élaborer les Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, et ils ont assisté, dans la mesure où ils le pouvaient, aux réunions des Comités consultatifs nationaux et des Comités consultatifs gouvernementaux dans leur pays respectif. Le rôle des membres du Comité, lequel représente l'un des trois organes constituants de la CCE, est essentiel à la réalisation d'un environnement durable à long terme en vertu de l'Accord. Il est important que le remplacement des membres du CCPM se fasse graduellement, et non d'un seul coup, pour faciliter un progrès soutenu et une amélioration continue de l'efficacité du CCPM.
- ***La vision du CCPM.*** En juillet 1994, les membres du CCPM ont collectivement rédigé un énoncé de perspectives qui reflète notre intention d'adopter une vision de l'accord supplémentaire à l'ANACDE et définit le rôle du Comité. Cet énoncé nous rappelle régulièrement le caractère unique des efforts que nous déployons dans le but de léguer un meilleur environnement aux générations futures.
- ***La CCE évolue constamment et constitue une organisation fragile.*** L'équilibre est toujours fragile entre les intérêts des trois organes constituants de la CCE qui ont des responsabilités différentes. L'instauration d'un climat de confiance entre ces trois organes et les trois pays membres du Conseil est une tâche de tous les instants qui exige une réflexion régulière sur les objectifs énoncés à l'article 1 de l'ANACDE. Le fait de se référer à cet accord permettra de fixer des priorités à l'intérieur des limites budgétaires.
- ***La CCE doit être plus proactive, moins réactive et fonctionner avec un budget étalé sur deux ans.*** Le Conseil a constitué un groupe de travail composé de représentants suppléants et de leurs fonctionnaires qui fonctionne relativement bien en dépit des changements apportés aux programmes politiques. Cependant, la nécessité d'établir un budget annuel et la demande de résultats ou de produits à court terme empêchent la CCE d'innover à plus long terme en matière d'environnement, de commerce et de vraie durabilité.
- ***Les priorités.*** La CCE, tout comme son programme de travail, poursuit son évolution, mais son efficacité serait peut-être accrue si elle axait encore davantage son attention sur les priorités. Par exemple, la participation du public a révélé un vif désir de clarifier encore plus les impacts environnementaux du commerce, de mettre en lumière les incidences de la pollution sur la santé humaine et d'améliorer l'échange d'information.
- ***Les articles 13, 14 et 15 sont utilisés très efficacement.*** Alors que les articles 14 et 15 donnent aux citoyens la possibilité de chercher à régler des problèmes éventuels attribuables à

l'une ou l'autre des Parties, l'article 13 permet aux trois pays d'évaluer, de manière concertée, la portée de problèmes importants tels que le transport à grande distance des polluants atmosphériques

II. La vision de la CCE

- Reconnaître l'aspect novateur de l'institution, particulièrement la transparence qui la caractérise et sa relation étroite avec le public nord-américain;
- Maintenir les trois organes de la CCE (le Conseil des ministres, le Secrétariat et le CCPM) avec leurs principales responsabilités, tel que le prévoit l'ANACDE;
- Améliorer la fonction stratégique du Conseil des ministres, de même que celle des représentants suppléants :
 - Planifier sur trois ans en fixant des objectifs et des priorités;
 - Instituer un programme de travail étalé sur deux ans;
 - Établir un budget biennal, approuvé annuellement, et réduire les interventions d'ordre administratif;
- Confirmer le *directeur exécutif du Secrétariat* au poste de directeur général de l'Institution et lui accorder les pouvoirs décisionnels qui lui permettront de s'acquitter de ses responsabilités;
- Veiller à ce que le dialogue avec le public devienne, pour la CCE, une fonction primordiale administrée par le Secrétariat avec le personnel spécialisé requis, ce qui permettra au CCPM de se concentrer sur la formulation et la communication de ses propres idées au Conseil;
- Orienter le programme de travail du CCPM en fonction d'objectifs stratégiques sur une période de 2 ou 3 ans tout en continuant à formuler des avis sur les questions courantes.

III. Le budget

- Les trois Parties contribuent en parts égales au budget annuel de la Commission, lequel représente un montant total de neuf millions de dollars. Cependant, cette contribution individuelle de trois millions de dollars n'a pas la même incidence dans chaque pays : ce qui représente 1 unité aux États-Unis en termes de produit intérieur brut équivaut à 12 unités au Canada et à 26 unités au Mexique;
- La CCE a affecté, en 1996, *la moitié* du montant total budgété à l'élaboration des programmes placés sous la responsabilité du Secrétariat, *le tiers* aux services conseils spécialisés et *deux millions de dollars canadiens* au financement du Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE). En 1997, le pourcentage du budget affecté aux programmes a baissé *au tiers* et d'autres réductions sont prévues en 1998, car la CCE devra payer le loyer des locaux qu'elle occupe;
- Le CCPM a recommandé au Conseil, dans sa recommandation No. 96-05, que l'on se mette en quête d'autres sources de financement pour le FNACE. Cependant, avant que cette démarche aboutisse, il est essentiel d'adopter une vision stratégique à plus long terme et de s'attacher à sélectionner les projets et à restructurer le budget. Quoi qu'il en soit, il serait préférable de tabler sur une période de planification de deux ans pour ce qui est du programme et du budget, tout en réduisant le nombre de secteurs d'intérêt, et ce, dans le but de gagner en profondeur en ce qui concerne les analyses réalisées et les résultats obtenus;

- Certains d'entre nous sommes préoccupés par la forte proportion du budget consacrée aux services conseils. Cela peut signifier qu'il faudrait constituer une équipe permanente de consultants afin de répondre aux besoins de la CCE et d'éviter ainsi de devoir engager des consultants de façon ponctuelle. Quoi qu'il en soit, il serait opportun de rendre public les règles d'adjudication des contrats afin de donner plus de transparence à ce processus et de prévenir tout geste arbitraire. Dans la même veine, les rapports faisant état des résultats de ces contrats devraient être accessibles à toutes les Parties et à tous les organes de la CCE;
- En ce qui concerne l'exercice budgétaire, il serait sain d'avoir pour principe que chaque organe connaisse les coûts de son fonctionnement et de ses activités. Cela permettrait de réaliser des évaluations plus précises et de faciliter l'établissement de priorités en matière de dépenses;
- Nul doute que les contraintes budgétaires que ressentira la Commission en 1998, en raison des engagements qui ont été pris, nous obligeront à renoncer à des programmes et à des activités qui sont souhaitables mais impossibles à entreprendre. Lorsque viendra le temps de prendre des décisions relatives au programme de travail, il sera de la plus haute importance que les mandats venant du Conseil tiennent compte des ressources disponibles pour les exécuter;
- Le groupe indépendant chargé d'évaluer l'ANACDE, sous la direction de M. Maurice Strong, a constaté que les mécanismes institutionnels de participation du public, comme le CCPM, sont avant-gardistes dans leur propre sphère et qu'ils revêtent une très grande importance dans le succès de la mise en oeuvre de l'Accord.
- Pour ce qui est du budget affecté au fonctionnement du CCPM, les dépenses de fonctionnement ne représentent que 1,1 % du budget total, compte tenu du fait que les membres du Comité s'acquittent de leur mandat à titre bénévole. Cette année, les dépenses engagées pour l'organisation des séances de consultation publique représenteront 2,2 % du budget total.
- Nous sommes d'avis qu'il faudrait entreprendre un examen conceptuel du budget de la CCE. En commençant par les obligations qui incombent aux Parties à l'ANACDE, il serait approprié que les ressources servent à accomplir la mission de la CCE. Il s'agirait de réorienter son programme de manière à ce qu'il soit axé sur l'établissement de liens entre le commerce et l'environnement, de compresser les différentes parties du programme en fonction des priorités fixées par le Conseil et de souligner l'importance des caractéristiques qui rendent la CCE si exceptionnelle : la transparence dont elle fait preuve et la participation du public en matière de protection de l'environnement.

IV. Les perspectives d'avenir de la CCE

Selon l'expérience acquise au cours des trois années d'activité écoulées, il est évident que le modèle coopératif est une réussite. Cependant, à mesure que le processus d'établissement institutionnel se poursuit, certains besoins et possibilités se manifestent de plus en plus clairement.

- Par exemple, on assiste au ralentissement de la mise en oeuvre de certains projets pour des raisons de gestion interne. Il faudra probablement de plus en plus s'assurer que les mesures convenues sont réellement appliquées. La question soulevant un intérêt immédiat est le programme de gestion rationnelle des produits chimiques. Il faudrait mettre en place une sorte de mécanisme de coordination en matière d'orientation et de politique afin d'exercer un suivi du rendement et de formuler des recommandations au Conseil sur des questions de mise en oeuvre. La coopération des gouvernements étatiques et provinciaux est importante et il faudrait la favoriser.

- L'ALÉNA a ouvert un espace stratégique qui permet d'aborder les questions régionales et transfrontalières sous différents angles. La Commission devrait prendre l'initiative en s'occupant de ce que l'on pourrait appeler « la nouvelle génération de questions liées à l'ALÉNA ». Trois secteurs d'intérêt ont d'importantes répercussions environnementales en raison de l'accroissement du commerce et de l'intégration :
 - Le projet relatif aux voies de transport des polluants est une initiative prometteuse qui permettra de traiter simultanément un éventail de questions liées à la qualité de l'air.
 - Les questions connexes à l'eau douce, comme la pollution et la disponibilité de cette ressource, devraient être examinées de manière systématique et à l'échelle de la région; il faudrait aussi traiter d'aspects transfrontaliers déterminés. Le projet relatif à l'estuaire est prometteur et pourrait donner lieu à un programme axé sur les eaux côtières.
 - Les questions liées aux voies de transport commerciales sont également en train de prendre de l'importance; c'est le cas notamment de la pollution et des effets sur l'utilisation des sols découlant de l'accroissement de la circulation des camions et des correspondances ferroviaires entre le Nord et le Sud.
- Il faudrait mieux connaître et favoriser les moyens concertés de traiter les problèmes qui se créent dans l'environnement que nous partageons. Des enquêtes montrent qu'une grande majorité de la population des trois pays a une conscience écologique. La Commission peut retirer de l'énergie et de la légitimité de ce sentiment généralisé. Durant les consultations menées par le CCPM, nous avons assisté aux premiers signes de vie d'une communauté nord-américaine. On devrait trouver des moyens de reconnaître cette communauté et de s'assurer que la Commission, par le fait qu'elle constitue une institution solide, établisse avec elle des rapports amicaux et lui offre son appui.
- En dernier lieu, la Commission devrait procéder rapidement à la mise en oeuvre du programme destiné à mesurer les répercussions du commerce sur l'environnement en Amérique du Nord, et ce, dans le cadre d'un effort connexe et plus large visant à déterminer les liens entre le commerce et l'environnement. Elle renforcerait sa crédibilité en tant qu'institution modèle, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique, au cours des discussions au sujet de l'ALÉNA et des rencontres avec les pays membres du Mercosur.

V. Le commerce et l'environnement

L'interdépendance du commerce et de l'environnement a une grande importance si l'on veut réaliser des progrès dans le contexte de l'ANACDE, comme le prouvent :

- les liens entre le commerce et l'environnement dont il est fait mention dans les accords parallèles à l'ALÉNA;
- le soutien mutuel entre les domaines du développement économique et de la protection de l'environnement que l'on retrouve dans l'Accord sur notre avenir à tous et celui de Río;
- la place importante accordée à cette interdépendance dans les séances de consultation publique menées par le CCPM en 1996 et en 1997, comme cela a été mentionné au Conseil à Toronto et à Pittsburgh;
- les recommandations officielles et informelles que le CCPM a formulées à la fin de 1996 : que la CCE se concentre sur le commerce et l'environnement et, dans le cadre de la recommandation sur le programme, que le Conseil donne son appui au projet relatif aux répercussions de l'ALÉNA;

- l'étude de l'université de la Californie à Irvine, qui souligne que la coopération et l'interdépendance constituent des facteurs importants dans le domaine de l'environnement en Amérique du Nord;
- l'énoncé de perspectives pour 1997, publié par le Secrétariat de la CCE, qui est axé sur la relation entre le commerce et l'environnement;
- l'observation faite cette année par le comité d'évaluation de l'ANACDE, présidé par M. Maurice Strong, relativement au fait que l'interdépendance du commerce et de l'environnement est un élément aussi unique qu'important du travail de la CCE;
- l'importance, dont la presse écrite a fait état récemment, que les organisations non gouvernementales (ONG) attachent au rôle de la Commission dans le cadre de questions liées au commerce et à l'environnement, particulièrement lorsqu'il s'agit de développement du commerce.

Le CCPM recommande au Conseil de centrer principalement son attention, dans ses discussions comme dans les programmes qu'il appuie au sein de la CCE, sur le caractère exceptionnel de l'interdépendance du commerce et de l'environnement grâce à la coopération et au soutien mutuel, en encourageant la durabilité et la protection de l'environnement et en accordant plus particulièrement son appui au projet relatif aux répercussions de l'ALÉNA.

VI. Les comités nationaux

- Conformément à l'ANACDE, chacune des Parties peut former un comité consultatif national comprenant des membres de sa population et d'ONG. Un tel comité a pour mission de conseiller la Partie dont il relève sur la mise en oeuvre et le développement de l'Accord (article 17). Chacune des Parties peut également, et aux mêmes fins, former un comité consultatif gouvernemental composé de représentants des différents niveaux de gouvernement (article 18).
- Les Comités consultatifs nationaux et les Comités consultatifs gouvernementaux des trois pays n'ont pas complètement exercé le mandat qui leur échoit en vertu des articles 17 et 18 de l'ANACDE, à savoir d'être à l'origine d'idées, d'informations, de propositions, d'études, d'opinions, d'avis et de publications en rapport avec les travaux entrepris par la CCE. Leur rendement a été plus visible sur leur territoire qu'en rapport avec les deux autres pays membres de l'ANACDE; l'interaction avec leurs homologues des deux autres pays a été minime.
- À cet égard, le Canada a déjà formé ses deux comités consultatifs. Le Comité gouvernemental comprend trois membres, tandis que le Comité national en comprend six provenant d'organisations de citoyens et du secteur privé.
- Pour sa part, le Comité consultatif gouvernemental des États-Unis est formé de dix représentants de divers organismes gouvernementaux qui exercent leurs activités dans différentes parties du pays. Quant au Comité consultatif national, il a été constitué en juillet 1994 et dissout en janvier 1997. Dans le cadre de la quatrième session ordinaire du Conseil tenue à Pittsburgh, en juin dernier, le CCPM a appris que le comité gouvernemental comptait maintenant 13 membres qui allaient se rencontrer en juillet 1997.
- Le Mexique n'a encore ni comité consultatif gouvernemental ni comité consultatif national. Il est cependant doté d'un Conseil consultatif national en matière de développement durable, qui compte 50 membres représentant les secteurs public et privé ainsi que le grand public, sans compter 5 membres du CCPM. Au sein de ce conseil, le « Groupe sur l'ALÉNA » s'occupe principalement de questions liées à cet accord.

- Le gouvernement du Mexique n'a pas explicitement avisé les deux autres gouvernements que le Conseil consultatif national en matière de développement durable et la Commission technique permanente ont rempli, dans le pays, les fonctions dévolues respectivement aux Comités consultatifs nationaux et aux Comités consultatifs gouvernementaux.
- À ce sujet, on croit que le gouvernement mexicain a l'intention de transformer la Commission technique permanente en Comité consultatif national et de constituer le Comité consultatif gouvernemental, et ce, dans le but de se conformer aux articles 17 et 18 de l'ANACDE.
- L'absence de communications entre les comités consultatifs et les organes de la CCE est le plus sérieux obstacle auquel se butent les comités de chaque pays dans l'exercice de leurs fonctions associées aux objectifs généraux de la CCE et de l'ANACDE.
- Il serait de mise de demander aux Comités consultatifs nationaux et aux Comités consultatifs gouvernementaux de présenter un programme de travail pour 1998 qui comprendrait :
 - des mécanismes de communication permanente avec les organes de la CCE;
 - des mécanismes d'interaction périodique avec leurs homologues des deux autres pays;
 - un programme visant à organiser une réunion entre les représentants de ces comités, le CCPM et le directeur exécutif du Secrétariat de la CCE.
- Il faudrait constituer les deux comités mexicains et faire en sorte que, conformément aux dispositions de l'ANACDE, le réseau de communication entre les comités des trois pays devienne une réalité.

VII. Les communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE

- Entre le 30 juin 1995 et le 26 mai 1997, le Secrétariat a enregistré dix communications sur des questions d'application de l'ANACDE en provenance des trois pays de l'ALÉNA.
- Aucune communication n'a franchi le processus complet prévu à l'article 14. Pour cette raison, le CCPM recommande de n'apporter pour le moment aucun changement, que ce soit aux articles 14 et 15 ou aux Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application. Le Comité est d'avis que l'évaluation de ces articles et les discussions qui s'y rapportent devraient s'appuyer sur les renseignements recueillis et sur l'expérience acquise par le biais de leur application. Cela ne sera possible que lorsqu'un certain nombre de communications auront franchi toutes les étapes du processus.
- Il est entendu qu'un ou plusieurs membres du Conseil peuvent recommander des modifications aux articles 14 et 15. Lorsque le CCPM les recevra, il les évaluera et les commentera.

ADOPTÉ PAR LES MEMBRES DU CCPM

3 octobre 1997