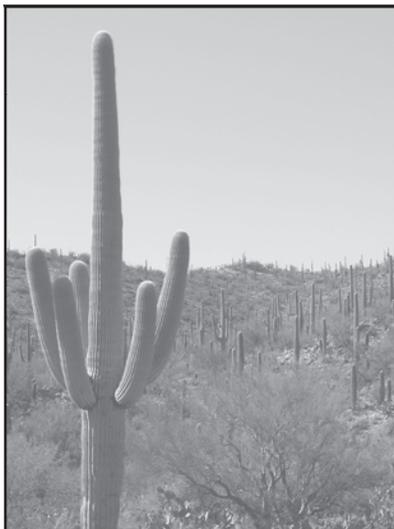




# Dix ans de coopération environnementale en Amérique du Nord

Rapport du  
Comité d'examen décennal  
de l'application de l'ANACDE  
au Conseil de la Commission  
de coopération environnementale



## **Canada**

Pierre Marc Johnson (président)  
Robert Page

## **États-Unis**

Jennifer A. Haverkamp  
John F. Mizroch

## **Mexique**

Daniel Basurto  
Blanca Torres





---

## Lettre de présentation

Le 11 juin 2004

**Monsieur Alberto Cárdenas Jiménez**

Secrétaire à l'Environnement et aux Ressources naturelles du Mexique

**Monsieur David Anderson**

Ministre de l'Environnement du Canada

**Monsieur Michael Leavitt**

Administrateur de l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis

Messieurs les membres du Conseil,

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport que le Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE a établi sur la Commission de coopération environnementale afin de donner suite à votre résolution n° 03-02.

À titre de président de ce comité de six membres nommés par votre gouvernement, je puis affirmer que nous avons formé une solide équipe et que, au cours de notre examen, nous avons pu communiquer avec des personnes pour lesquelles les travaux de la Commission présentent ou ont présenté un intérêt primordial. Le rapport expose les résultats de notre examen de l'application de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) au cours des dix années écoulées depuis son entrée en vigueur et recommande des mesures qui aideront le Conseil à tracer la voie de la Commission pour la prochaine décennie.

Au nom de tous les membres du Comité, je tiens à vous exprimer ma conviction que la Commission joue un rôle de première importance dans le renforcement et l'efficacité de la coopération environnementale en Amérique du Nord.

Nous sommes convaincus que le rapport unanime qui est maintenant entre vos mains pourra vous aider à orienter les activités présentes et futures de la Commission.

Vous remerciant de la confiance que vous nous avez témoignée en nous confiant cette tâche, je vous prie d'agréer, Messieurs les membres du Conseil, l'assurance de ma très haute considération.



**Pierre Marc Johnson**

Président

Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE

Au nom de :

Daniel Basurto

Jennifer A. Haverkamp

John Mizroch

Robert Page

Blanca Torres



---

## Table des matières

<b>Lettre de présentation</b> .....	<b>iii</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>vii</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>ix</b>
<b>1 Objet de l'examen</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Évaluation globale</b> .....	<b>3</b>
<b>3 La CCE a-t-elle aidé à faire progresser un plan d'action commun en matière d'environnement en Amérique du Nord?</b> .....	<b>7</b>
3.1 Le respect des obligations environnementales des Parties .....	9
3.2 Le programme de travail .....	10
3.3 Le renforcement des capacités de gestion de l'environnement .....	14
3.4 La production d'une information environnementale pertinente aux fins de l'élaboration de politiques .....	17
3.5 Les problèmes budgétaires .....	21
<b>4 La CCE a-t-elle contribué à la réalisation des buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA?</b> .....	<b>23</b>
4.1 La coopération avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA .....	24
4.2 L'examen des effets environnementaux du libre-échange .....	26
4.3 Les effets environnementaux de l'ALÉNA.....	28
<b>5 Dans quelle mesure les principales institutions créées par l'ANACDE fonctionnent-elles bien ensemble?</b> .....	<b>29</b>
5.1 Le Conseil.....	32
5.2 Le Secrétariat.....	34
5.3 Le Comité consultatif public mixte.....	36
5.4 Autres organismes consultatifs .....	39
5.5 La coordination interorganismes.....	39
5.6 Règlement officiel des différends entre les Parties (Partie V) .....	40
<b>6 La CCE a-t-elle favorisé une participation plus soutenue du public à la gestion de l'environnement en Amérique du Nord?</b> .....	<b>43</b>
6.1 La participation du public.....	43
6.2 Le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale .....	45
6.3 Le processus relatif aux communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE .....	47
<b>7 Recommandations</b> .....	<b>53</b>
<b>8 Annexes</b> .....	<b>65</b>
1 – Mandat du CEDAA.....	65
2 – Membres du Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE.....	67
3 – Méthode.....	69
4 – Liste des personnes interviewées .....	71
5 – Liste des personnes ayant soumis des commentaires écrits .....	75
6 – Liste des études commandées.....	76
7 – Ouvrages consultés .....	77
8 – Rapports du Secrétariat établis en vertu de l'article 13 de l'ANACDE.....	80
<b>Notes de fin</b> .....	<b>82</b>





## Remerciements

L'examen du parcours d'une organisation aussi complexe que la Commission de coopération environnementale (CCE), et de la mise en œuvre d'un accord international tel que l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), représentait un défi de taille. Le Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE (le CEDAA) a eu le privilège d'entendre les vues et de bénéficier de l'expérience d'un grand nombre de personnes, dont beaucoup ont pris part à la création de la Commission et d'autres participent encore aujourd'hui à ses activités. Nous tenons à remercier ces personnes, notamment les membres actuels et précédents du Conseil de la CCE, les responsables gouvernementaux, les représentants de l'industrie et des organisations non gouvernementales, les universitaires, les autres experts et observateurs, ainsi que les membres du personnel du Secrétariat de la CCE, pour les précieux points de vue qu'ils nous ont apportés au cours de nos travaux. Ce ne sont pas toutes les organisations qui acceptent de se soumettre à une telle évaluation externe. Nous saluons le Conseil de la CCE, qui a mis en branle l'examen dont nous rendons compte ici, et nous remercions la Commission de nous avoir conféré une grande latitude et fourni un libre accès pour la réalisation de nos travaux.

Au cours des sept mois qu'a duré l'examen, nous avons pu profiter du soutien compétent de Timothy Whitehouse et d'Alain Droga, du Secrétariat de la CCE, qui ont pourvu à tous nos besoins logistiques. Nous leur sommes très reconnaissants de leur efficacité et des normes rigoureuses d'intégrité qu'ils ont respectées dans l'exercice de leurs fonctions.

Le CEDAA tient à souligner le travail remarquable qu'ont accompli François Bregha, George Greene et Karla Heath, de Stratos Inc., la firme d'experts-conseils qui a soutenu ses travaux; il est également redevable aux professionnels, aux universitaires et aux autres participants qui ont entrepris diverses tâches à titre de consultants et dont la liste figure en annexe.





## Résumé

Il y a dix ans, le Canada, le Mexique et les États-Unis ont négocié ce qui était à l'époque le plus important traité de libre-échange du monde : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Lors de son entrée en vigueur, l'ALÉNA a créé un marché de 400 millions d'habitants et une zone de libre-échange dont le produit intérieur brut combiné s'élevait à plus de 7 billions de dollars américains.

Un traité distinct, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), créait une institution trilatérale appelée Commission de coopération environnementale (CCE). La Commission est dirigée par un Conseil composé du ministre de l'Environnement du Canada, du secrétaire du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Secrétariat à l'Environnement et aux Ressources naturelles) du Mexique et de l'administrateur de l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement) des États-Unis. La CCE était la première institution de son genre, dans le monde entier, à jeter un pont entre la coopération environnementale et les relations commerciales.

Selon le mandat que lui confère l'ANACDE, la CCE peut s'occuper de presque n'importe quelle question environnementale partout en Amérique du Nord. L'ANACDE se démarque par ses dispositions relatives à la participation du public et par l'engagement sans précédent que les trois gouvernements ont pris de rendre compte à l'échelle internationale de l'application de leur législation environnementale respective. Ces dispositions font de la CCE un modèle international.

L'automne dernier, le Conseil de la CCE a constitué le Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE (le CEDAA), composé de deux représentants de chacun des trois pays signataires de l'ALÉNA, et l'a chargé d'évaluer l'application de l'ANACDE au cours des dix années écoulées depuis son entrée en vigueur, ainsi que de formuler des recommandations pour l'avenir. Le CEDAA a tiré les conclusions suivantes.

La CCE a été et demeure une institution unique en son genre, novatrice et importante. Elle a aidé à la fois à démontrer que l'Amérique du Nord est formée d'une mosaïque d'écosystèmes interdépendants et à susciter un sentiment de conscience environnementale régionale. Elle a aussi favorisé une coopération plus fluide entre les Parties (le Canada, le Mexique et les États-Unis), ainsi que leurs multiples groupes intéressés, en élargissant la portée de leurs relations et en accroissant le nombre et l'étendue de leurs contacts.

En plus de promouvoir la coopération environnementale régionale, la CCE joue un rôle important dans l'examen des liens entre l'environnement et le commerce. Ses travaux dans ce domaine servent d'assise à l'élaboration de politiques proactives visant à atténuer les éventuels effets environnementaux néfastes de l'intégration des marchés, ainsi qu'à améliorer les effets bénéfiques possibles.

Dans le domaine de la coopération environnementale aussi bien que dans celui des liens entre l'environnement et le commerce, la CCE s'est employée à réaliser son plan d'action en collaboration active avec la société civile. Elle a assuré la participation du public des trois pays à ses travaux de recherche, elle a favorisé le dialogue et l'échange d'information par l'intermédiaire de réseaux continentaux regroupant des particuliers qui partagent les mêmes intérêts et elle a créé une somme de connaissances de plus en plus précieuse en ce qui concerne les enjeux environnementaux nord-américains.

Les trois Parties ont retiré des avantages considérables de l'ANACDE. Même si le Mexique avait déjà révisé sa législation environnementale avant l'entrée en vigueur de l'Accord, celui-ci a facilité les progrès dans plusieurs domaines, dont le contrôle des pesticides et la prévention de la pollution. La sensibilisation aux questions environnementales et l'engagement du gouvernement à l'égard de l'environnement se sont tous deux accrus, en partie sous l'effet du processus de participation du public que la CCE a mis en place.

Plus précisément :

- La CCE a été une organisation extraordinairement active, qui a mené une vaste gamme d'activités fructueuses de coopération environnementale dans des domaines comme la gestion rationnelle des produits chimiques, la conservation de la biodiversité, l'application de la réglementation environnementale et le commerce des produits et services écologiques.
- Elle a contribué à la création d'une communauté environnementale nord-américaine fournissant l'autorité morale et scientifique qui permet aux trois gouvernements de s'attaquer à des enjeux de portée continentale.
- Elle a obtenu des résultats substantiels à l'égard d'importants enjeux nord-américains tels que la gestion des produits chimiques et elle a jeté les bases de l'accomplissement de progrès dans la conservation de la biodiversité en Amérique du Nord.
- Elle a considérablement renforcé les capacités en matière d'environnement, surtout au Mexique, mais aussi aux États-Unis et au Canada.
- Elle a approfondi notre connaissance des liens entre l'environnement et le commerce et a fourni à une vaste gamme de publics cibles une information utile sur l'environnement nord-américain.
- Elle a encouragé avec succès la mobilisation des citoyens autour des questions environnementales et a amené les gouvernements à rendre davantage compte de la mise en application de leur législation environnementale.

Nous avons également constaté un certain nombre de problèmes sur lesquels il faudra se pencher afin que la CCE puisse réaliser pleinement ses promesses pour ce qui est de faire progresser l'action en faveur de l'environnement en Amérique du Nord. Ils se rapportent aux éléments suivants :

- La nécessité de susciter un engagement plus soutenu de la part des ministres de l'Environnement des trois pays. Les ministres doivent renouveler leur engagement vis-à-vis de la CCE à titre d'organe premier de la coopération environnementale trilatérale et de l'évaluation des effets environnementaux du commerce.
- La bonne gouvernance de la CCE. Les Parties doivent clarifier les rôles et responsabilités respectifs des trois principaux organes de la CCE — le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM) — en ce qui concerne le programme de coopération et le processus relatif aux communications des citoyens.
- Une sensibilisation plus efficace des principaux groupes intéressés et la mobilisation des divers publics cibles de la CCE dans les trois pays. La CCE doit donner suite aux réclamations du milieu des affaires, des peuples autochtones et du monde universitaire concernant la participation plus active de ces groupes aux activités de la Commission, tout en maintenant l'engagement actif des organisations non gouvernementales (ONG) à vocation environnementale.
- Un ciblage plus précis du programme d'action en fonction des priorités de la CCE, de ses ressources financières et des exigences accrues relatives à l'obtention de résultats démontrés. Les gouvernements et les principaux intéressés retireraient des avantages considérables de l'exercice, par la Commission, de ses fonctions de rassemblement et de catalyse de la recherche pour produire une information digne de foi pouvant influencer sur d'actuels enjeux clés liés à l'environnement et au développement durable, par exemple dans les domaines de l'énergie et de l'eau.
- L'établissement d'une base de financement adéquate pour l'avenir. Afin de pouvoir continuer à s'acquitter de son mandat, la CCE devra recevoir un financement renouvelé des trois Parties et devra être en mesure d'aller chercher des ressources supplémentaires sous forme de contributions volontaires et de partenariats.
- Le maintien de l'accent sur l'intégration du renforcement des capacités dans les activités de la CCE, en accordant une importance particulière à l'aide aux institutions gouvernementales et aux organisations privées du Mexique afin de consolider dans ce pays la mise en application des lois et des politiques relatives à l'environnement.

Nous formulons des recommandations regroupées dans quatre grandes catégories en vue de soutenir le Conseil de la CCE et les autres institutions de la Commission dans leur élaboration des orientations pour la prochaine décennie.

## Recommandations du CEDAA

### *Expansion de l'action trilatérale en faveur de l'environnement nord-américain*

#### **1. Renouveler l'engagement vis-à-vis de la CCE à titre d'institution novatrice**

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.

## **2. Poursuivre l'examen des principaux enjeux liés à l'environnement et au développement durable en Amérique du Nord**

Nous recommandons que la CCE continue d'examiner les principaux enjeux liés au développement écologiquement durable en Amérique du Nord, notamment en ce qui concerne la gestion de l'énergie, la gestion de l'eau et la conservation de la biodiversité.

Nous recommandons que le Conseil établisse clairement les fonctions de catalyse et d'analyse de la CCE et mette en évidence la présence active de la CCE dans les sphères suivantes :

- le rassemblement d'experts et de chercheurs en vue d'établir un dialogue;
- la constitution d'une tribune offrant un cadre protégé pour les discussions sur les problèmes et les enjeux;
- la mise au point d'outils et la promotion de pratiques exemplaires.

## **3. Approfondir nos connaissances 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 travaux 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.

Nous recommandons que la CCE continue de soutenir et d'encourager les efforts visant à développer des marchés pour les produits et services écologiques, et qu'elle poursuive la mise au point et la promotion d'instruments reposant sur les mécanismes du marché pour résoudre des problèmes environnementaux.

## **4. Renforcer les capacités en vue de la formation de partenariats environnementaux plus solides**

Nous recommandons que la CCE incorpore systématiquement le renforcement des capacités dans ses programmes, en vue de 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.

Nous recommandons que ces efforts soutiennent 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, et de contribuer à l'établissement de relations efficaces entre les organisations à vocation environnementale des trois pays qui partagent les mêmes idées.

### ***Bonne gouvernance et fonctionnement efficace de la CCE***

## **5. Clarifier les relations : la bonne gouvernance de la CCE**

Nous recommandons que les institutions de la CCE élaborent et documentent 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 des responsabilités;
- le respect des rôles des autres organes de la CCE;
- l'utilisation efficace des ressources.

Nous formulons des recommandations plus détaillées sur les éléments à incorporer dans cette interprétation. Elles concernent :

- le Conseil, en sa qualité de « conseil d'administration » de la CCE et dans la réalisation de son mandat relatif aux communications sur les questions d'application;
- le Secrétariat, dans son rôle de soutien au Conseil et dans l'exercice des fonctions que lui attribue l'ANACDE;
- le CCPM, en sa qualité d'organe de première importance de la CCE, chargé de fournir des avis au Conseil et de faire office de « conscience » relativement à la mise en œuvre de l'ANACDE.

## **6. Rendre des comptes et présenter des rapports sur l'exécution des obligations**

Nous recommandons que les Parties fournissent, au moment opportun, des comptes rendus objectifs sur les progrès qu'elles accomplissent dans l'exécution de leurs obligations aux termes de l'ANACDE.

## **7. Ajouter de la valeur aux sessions ordinaires du Conseil de la CCE**

Nous recommandons que les sessions ordinaires annuelles du Conseil soient structurées autour d'un ordre du jour permanent :

- permettant aux ministres de s'acquitter de leurs fonctions de membres du Conseil, notamment pour ce qui est d'établir les orientations stratégiques et de superviser le programme;
- fournissant aux ministres l'occasion d'exposer et de mettre en relief les progrès accomplis dans leur pays respectif.

## **8. Cibler le programme de la CCE de manière à en assurer l'efficacité et l'efficience**

Nous recommandons que le Conseil de la CCE établisse un plan d'action stratégique quinquennal pour la coopération environnementale en Amérique du Nord. Ce plan d'action servirait de base à l'élaboration d'un plan opérationnel triennal qui serait soumis à l'approbation du Conseil en décembre 2004, et guiderait l'établissement des plans de travail annuels ainsi que des comptes rendus annuels au Conseil.

## **9. Assurer un financement durable de la CCE par le financement de base et la recherche de fonds supplémentaires**

Nous recommandons que les trois Parties démontrent leur engagement vis-à-vis d'une CCE reciblée et de son plan opérationnel triennal en augmentant son financement de base pour au moins le rétablir à son niveau initial en termes réels.

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

Nous recommandons que la CCE élargisse sa base de financement, au moyen de contributions volontaires des Parties et de partenariats avec des organisations externes.

## **10. Assurer la mise en œuvre efficace du processus relatif aux communications des citoyens**

Nous recommandons que le Conseil de la CCE et le directeur exécutif concluent une entente claire sur les règles fondamentales régissant l'exécution de leurs obligations, et que le Conseil respecte le rôle et le pouvoir du directeur exécutif en accord avec les dispositions de l'ANACDE.

Nous recommandons que les Parties créent une étape de médiation dans le processus relatif aux communications des citoyens, en vue de favoriser un règlement plus efficace des questions d'application, et envisagent de rendre compte volontairement de la suite qu'elles donnent aux dossiers factuels.

## **11. Conclure une entente concernant le règlement des différends aux termes de la Partie V**

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.

### *Approfondissement des connaissances et expansion du public cible*

## **12. Approfondir et diffuser les connaissances**

Nous recommandons que la CCE renforce sa fonction d'établissement de rapports objectifs sur l'environnement nord-américain et s'emploie à devenir le centre d'information reconnu sur les principaux enjeux liés à l'environnement et au développement durable.

Nous recommandons que le Secrétariat de la CCE assure la qualité et l'utilité de ses produits informationnels en ciblant mieux ses activités de recherche et de diffusion, en procédant à des consultations adéquates de tous les groupes intéressés opportuns et en faisant appel au processus d'évaluation par les pairs pour s'assurer de la rigueur de ses produits.

## **13. Élargir le public cible de la CCE**

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.

### *Suivi des recommandations*

## **14. Mettre à effet les recommandations**

Afin d'assurer le suivi des mesures prises, 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 lors de sa session ordinaire annuelle de 2006.



## 1. Objet de l'examen

L'année 2004 marque le dixième anniversaire de la Commission de coopération environnementale (CCE), qui a été créée en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Le Canada, le Mexique et les États-Unis ont négocié l'ANACDE dans le cadre de l'engagement qu'ils ont pris de libéraliser les échanges, et qui a été consacré par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA).

Dix ans représentent un important jalon dans la vie de toute organisation. Un dixième anniversaire est un moment tout indiqué pour réfléchir au passé et envisager l'avenir. C'est dans cet esprit que le Conseil de la CCE — composé du ministre de l'Environnement du Canada, de l'administrateur de l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement) des États-Unis et du secrétaire du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Secrétariat à l'Environnement et aux Ressources naturelles) du Mexique — a constitué à l'automne 2003 le Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE (CEDAA) et lui a conféré le mandat suivant :

[entreprendre] un examen rétrospectif de l'application de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) durant les dix dernières années et [procéder à] un examen des effets environnementaux de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) ainsi que [formuler] des recommandations au Conseil visant à orienter les activités de la Commission de coopération environnementale (CCE) au cours de la prochaine décennie.

L'énoncé complet du mandat du CEDAA figure à l'annexe 1 du présent rapport. L'une de nos premières tâches, après la constitution du Comité, a consisté à définir ce vaste mandat en fonction d'une série de questions pouvant guider notre examen<sup>1</sup> :

1. La CCE a-t-elle aidé à faire progresser un plan d'action commun en matière d'environnement en Amérique du Nord?

2. La CCE a-t-elle contribué à la réalisation des buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA?
3. Dans quelle mesure les principales institutions créées par l'ANACDE fonctionnent-elles bien ensemble?
4. La CCE a-t-elle favorisé une participation plus soutenue du public à la gestion de l'environnement en Amérique du Nord?

Notre étude constitue le deuxième examen officiel auquel la CCE est soumise. En 1998, le Conseil de la CCE a mis sur pied le Comité d'examen indépendant et l'a chargé d'étudier le fonctionnement de la Commission ainsi que l'efficacité de l'ANACDE. Nous avons dûment pris acte des constatations de ce comité<sup>2</sup> et nous nous sommes appuyés sur son analyse et ses conclusions pour effectuer notre propre évaluation.



## 2. Évaluation globale

Lorsque l'ALÉNA est entré en vigueur en 1994, il a créé ce qui était à l'époque la plus vaste zone de libre-échange du monde, qui comptait une population de 400 millions d'habitants et dont le produit intérieur brut combiné s'élevait à plus de 7 billions de dollars américains. L'ALÉNA est remarquable non seulement à cause de l'étendue de la zone de libre-échange qu'il a créée, mais aussi parce qu'il a réuni des pays différents sur le triple plan de la culture, de l'économie et du degré de prospérité. À strictement parler, l'ALÉNA a été couronné de succès : en dix ans, les échanges commerciaux entre les trois pays ont plus que doublé pour dépasser les 621 milliards de dollars américains (et les échanges entre les États-Unis et le Mexique ont plus que triplé au cours de la décennie). Les investissements étrangers directs des Parties à l'ALÉNA dans leurs pays partenaires ont également plus que doublé, pour atteindre 299,2 milliards de dollars américains en 2000<sup>3</sup>. Le Mexique est à présent le troisième partenaire commercial en importance des États-Unis (derrière le Canada et la Chine). Le Canada est le deuxième plus important partenaire commercial du Mexique (derrière les États-Unis), tandis que le Mexique est le troisième fournisseur en importance du Canada.

Les indicateurs comparables de l'état de l'environnement nord-américain depuis 1994 font largement défaut. Au total, il est impossible de dire si la qualité de l'environnement s'améliore ou se détériore en Amérique du Nord — bien qu'il existe des exemples des deux tendances — et, à plus forte raison, de déterminer si les changements observés sont la conséquence de l'expansion du commerce. Cela découle non seulement du fait qu'il est difficile en soi d'établir un tel diagnostic, mais aussi du fait que nos trois sociétés ont beaucoup moins investi dans la mesure de l'évolution de l'environnement que dans celle de l'évolution des conditions économiques. La vaste lacune informationnelle qui en résulte entrave la recherche, dans les trois pays, de formes de développement économique plus viables sur le plan écologique.

Le Canada, le Mexique et les États-Unis ont conclu en août 1992 leurs négociations sur le libre-échange. Même si l'ALÉNA contenait certaines dispositions novatrices en matière d'environnement, il suscitait aussi diverses préoccupations, principalement aux États-Unis, quant au fait que le Mexique

risquait de tirer parti de normes moins rigoureuses relatives à l'environnement et à la main-d'œuvre pour se tailler un avantage concurrentiel dans cette nouvelle relation commerciale. Afin d'assurer l'approbation de l'ALÉNA par le Congrès des États-Unis et de répondre à un mouvement croissant de citoyens s'inquiétant des répercussions environnementales de la mondialisation, le Canada, le Mexique et les États-Unis ont négocié l'ANACDE à titre d'« accord parallèle » à l'ALÉNA dans le domaine de l'environnement<sup>4</sup>.

Dix ans après son entrée en vigueur, l'ANACDE demeure un accord unique et très novateur, et la CCE, une courageuse expérience de renforcement des institutions. La signature même de l'Accord a représenté un engagement, de la part des gouvernements des trois pays nord-américains, à intégrer les considérations relatives à l'environnement et au commerce dans leurs processus d'élaboration de politiques. L'ANACDE est aussi l'un des très rares accords internationaux qui aient pour but de coordonner *l'ensemble* des activités de coopération environnementale de plusieurs pays (le traité qui a institué l'Union européenne en est un autre). Ce vaste mandat permet à la CCE d'examiner presque n'importe quelle question environnementale, n'importe où sur le continent, et la met constamment au défi de cibler ses activités en axant les efforts sur les domaines où elle peut avoir des répercussions notables.

L'ANACDE a institué le Secrétariat de la CCE, qui a son siège à Montréal (et un bureau à Mexico); l'Accord prescrit la tenue de réunions annuelles des ministres fédéraux de l'Environnement des trois pays. Les seuls autres champs d'activité où un mécanisme analogue (mais moins complexe) de coordination a été établi à l'échelle régionale sont ceux du commerce et du travail. L'ANACDE se démarque également par ses dispositions relatives à la participation du public et par l'engagement sans précédent qu'ont pris les trois gouvernements de rendre compte à l'échelle internationale de l'application de leur législation environnementale respective. Ces dispositions font de la CCE un modèle international de création de nouveaux modes de participation publique de la société civile.

La CCE est composée de trois organes distincts :

1. Le *Conseil*, qui réunit les ministres fédéraux de l'Environnement des trois pays<sup>5</sup>. Le Conseil est l'organe directeur de la CCE. À ce titre, il a la responsabilité de déterminer l'orientation générale de la Commission et d'assurer la réalisation des objectifs de l'ANACDE.
2. Le *Secrétariat* a deux principales fonctions : soutenir les travaux du Conseil et administrer le processus relatif aux communications des citoyens sur les questions d'application (institué en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE). De plus, aux termes de l'article 13, le Secrétariat peut présenter au Conseil des rapports sur toute question relevant de son programme de travail annuel ou, à moins que le Conseil ne s'y oppose, sur toute question environnementale liée aux activités de coopération prévues à l'ANACDE.
3. Le *Comité consultatif public mixte* (CCPM) est composé de 15 membres (cinq de chacun des trois pays) qui exercent leurs fonctions à titre bénévole. Le CCPM a la responsabilité de fournir des avis au Conseil et d'informer le Secrétariat sur toutes les questions relevant de l'ANACDE.

La CCE compte à son actif plusieurs réalisations remarquables au cours de la dernière décennie. La plus importante d'entre elles est peut-être la création, en Amérique du Nord, d'une communauté environnementale trilatérale réunissant les gouvernements et le public. Plus précisément, la CCE a :

- coordonné la prise de mesures trilatérales en vue de résoudre des problèmes environnementaux communs (p. ex., les polluants organiques persistants et les menaces pour la biodiversité; voir la section 3 ci-dessous);
- favorisé la reddition de comptes, la transparence et la participation du public (par le biais, notamment, des réunions du Conseil ouvertes au public, de son programme de travail et du processus relatif aux communications des citoyens; voir la section 6);

- facilité le développement des capacités du Mexique en matière de gestion de l'environnement dans plusieurs domaines importants (p. ex., la prévention de la pollution, les substances chimiques toxiques et les inventaires des rejets de polluants; voir la sous-section 3.2);
- recueilli de l'information sur l'environnement et facilité l'accès du public à celle-ci (voir la sous-section 3.3);
- constitué une tribune neutre pour l'examen d'enjeux nouveaux et complexes ainsi que de stratégies permettant d'y faire face (p. ex., dans les domaines des liens entre l'environnement et le commerce, de l'électricité et du maïs génétiquement modifié).

La CCE est devenue un important lieu où les gouvernements et le public se penchent sur des questions environnementales de portée continentale. Une telle tribune a de l'importance parce que les Nord-Américains ont de plus en plus conscience du fait que de multiples problèmes environnementaux transcendent les frontières nationales : qu'il s'agisse de la qualité de l'air, des espèces envahissantes, des déchets dangereux, des espèces sauvages migratrices ou du transport atmosphérique à grande distance de polluants toxiques, il est essentiel d'adopter des approches concertées pour obtenir des résultats à long terme. Les travaux de la CCE ont aidé à la fois à démontrer que le continent est formé d'une mosaïque d'écosystèmes interdépendants et à susciter un sentiment de conscience environnementale à l'échelle de la région. La CCE a également favorisé une coopération plus fluide entre les Parties, ainsi que leurs multiples groupes intéressés, en élargissant la portée de leurs relations et en accroissant le nombre et l'étendue de leurs contacts.

En plus de promouvoir la coopération environnementale régionale, la CCE joue un rôle important dans l'examen des liens entre l'environnement et le commerce. Ses travaux dans ce domaine servent d'assise à l'élaboration de politiques proactives visant à atténuer les éventuels effets environnementaux néfastes de l'intégration des marchés, ainsi qu'à en améliorer les effets bénéfiques possibles.

Dans le domaine de la coopération environnementale aussi bien que dans celui des liens entre l'environnement et le commerce, la CCE s'est employée à réaliser son plan d'action en collaboration active avec la société civile. Elle a assuré la participation du public des trois pays à ses travaux de recherche, elle a favorisé le dialogue et l'échange d'information grâce aux réseaux continentaux regroupant des particuliers qui partagent les mêmes intérêts, et elle a créé une somme de connaissances de plus en plus précieuse en ce qui concerne les enjeux environnementaux nord-américains.

Le Mexique a retiré des avantages considérables de l'ANACDE. Même si ce pays avait déjà révisé sa législation environnementale avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE, l'Accord a facilité les progrès dans plusieurs domaines, dont le contrôle des pesticides et la prévention de la pollution. La sensibilisation aux questions environnementales et l'engagement du gouvernement à l'égard de l'environnement se sont tous deux accrus, en partie sous l'effet du processus de participation du public que la CCE a mis en place. Ces progrès n'auraient probablement pas été accomplis en l'absence du cadre structurel créé par l'ALÉNA et l'ANACDE<sup>6</sup>. Au Canada et aux États-Unis, la CCE a exercé une influence plus subtile : elle a mis en lumière l'importance de certains enjeux et forcé les deux gouvernements à prêter davantage attention à ces questions.

En dépit de ces succès, plusieurs importants sujets de préoccupation se sont également fait jour :

- Après dix ans, les principaux acteurs au sein de la CCE — les Parties, le Secrétariat et le CCPM — ne sont pas parvenus à élaborer une vision commune du mandat de la Commission ou de leur rôle respectif. Les désaccords à ce sujet ont provoqué des frictions considérables.
- Le mécanisme le plus novateur de participation du public institué par l'ANACDE, le processus relatif aux communications des citoyens, est plongé dans la controverse.
- Le programme de travail de la CCE est éparpillé et ses résultats ne sont pas toujours clairs.

- Les liens de la CCE avec les institutions et mécanismes du secteur du commerce, et l'influence qu'elle exerce sur ceux-ci, demeurent faibles.
- La CCE n'a pas suffisamment jeté de ponts avec le milieu des affaires et les groupes autochtones.

En conséquence, presque tous — les membres du Conseil et du CCPM, les représentants des gouvernements, les membres du personnel du Secrétariat, aussi bien que les interlocuteurs de la Commission dans les organisations non gouvernementales (ONG), le milieu des affaires et le monde universitaire — s'accordent à dire que la CCE n'a pas encore pleinement réalisé ses promesses.



### 3. La CCE a-t-elle aidé à faire progresser un plan d'action commun en matière d'environnement en Amérique du Nord?

Du fait qu'ils occupent le même continent, le Canada, le Mexique et les États-Unis partagent de longue date certaines ressources (p. ex., l'eau, les espèces sauvages migratrices) et se sont engagés dans des activités qui, parfois, ont eu des incidences environnementales transfrontières. En vue de gérer ces ressources et de réduire ces répercussions néfastes, les trois pays ont négocié au fil des ans plusieurs dizaines d'accords bilatéraux. Dans certains cas, ces accords ont donné naissance à des institutions, par exemple : la Commission mixte internationale, entre le Canada et les États-Unis; l'*International Boundary and Water Commission* (Commission internationale des frontières et des eaux), la *Border Environment Cooperation Commission* (Commission de coopération environnementale aux frontières) et la *North American Development Bank* (Banque nord-américaine de développement), entre les États-Unis et le Mexique. En outre, le Canada, le Mexique et les États-Unis ont négocié des arrangements trilatéraux sur des questions telles que les espèces sauvages (le Comité trilatéral sur la conservation et la gestion des espèces sauvages et des écosystèmes) et les espèces végétales (l'Organisation nord-américaine pour la protection des plantes). La CCE devait venir compléter ces arrangements, et non les remplacer.

L'ANACDE est un accord entre trois États souverains, dont chacun contribue à parts égales au budget de la CCE et est représenté à parts égales au sein des structures décisionnelles de la Commission. Même si, en apparence, les trois Parties sont sur un pied d'égalité, elles se caractérisent en réalité par de nombreuses asymétries (sur des plans tels que la taille de l'économie, la culture politique, l'abondance des ressources naturelles, les pressions environnementales exercées, les capacités institutionnelles et le degré de préoccupation nationale pour l'environnement; voir le tableau 1). La géographie fait des États-Unis le partenaire dominant de la relation : occupant le milieu du continent, étant le seul pays à avoir des frontières communes avec ses deux partenaires, les États-Unis ont des intérêts plus importants que leurs voisins dans le succès de la CCE et exercent une plus grande influence sur ce succès.

**Tableau 1. Comparaison du Canada, des États-Unis et du Mexique**

	<b>Canada</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Mexique</b>
Population (millions)	31,1	285,3	99,4
Produit intérieur brut (milliards de dollars américains; parité des pouvoirs d'achat)	924	10 308	904
Revenu national brut par habitant (\$US)	21 930	34 280	5 530
Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	9 221	9 159	1 909
Superficie boisée (milliers de km <sup>2</sup> )	2 446	2 260	552
Espèces de mammifères, nombre total connu	193	428	450
Espèces d'oiseaux, nombre total connu	426	650	769
Émissions de dioxyde de carbone par habitant (tonnes)	14,4	19,7	3,9
Ressources renouvelables en eau douce par habitant (m <sup>3</sup> )	94 314	9 985	4 675

Source : Banque mondiale, 2003.

En raison de ces asymétries, les Parties ont souvent des priorités différentes relativement à la CCE. Par exemple, le Mexique est l'un des pays les plus riches du monde en biodiversité et, au sein de la Commission, il a manifesté un intérêt plus vif que ses partenaires pour les questions liées à l'écologie. Les États-Unis, en revanche, se sont montrés davantage intéressés par l'aspect de reddition de comptes du programme de la CCE; en effet, ce pays croit qu'une participation plus soutenue du public, une plus grande transparence et une application plus rigoureuse des lois amèneront toutes les Parties à améliorer leur performance environnementale. Ces priorités divergentes découlent en partie du mandat différent dont sont investis les trois organismes environnementaux représentés au sein du Conseil de la CCE : l'EPA des États-Unis, même si elle dispose d'un budget beaucoup plus considérable, a un mandat plus restreint, axé sur la protection de l'environnement, que le ministère de l'Environnement au Canada ou le Semarnat au Mexique, dont les attributions s'étendent à des questions telles que la gestion de la faune.

Les capacités institutionnelles sont un autre domaine où il existe des écarts manifestes entre les Parties. La différence est la plus évidente dans le cas du Mexique, dont les institutions et les processus en matière de protection de l'environnement sont à la fois plus jeunes et moins bien financés que leurs équivalents au Canada, sans parler de ceux des États-Unis. La capacité du Mexique à participer pleinement aux activités de la CCE a été entravée par le fait que ce pays a des ressources financières et humaines moindres que ses partenaires. Le renforcement de ces capacités au Mexique a été un thème constant dans les activités de la CCE et représente l'une des grandes contributions de la Commission.

À ces différences viennent s'ajouter les répercussions de la vie politique nationale dans chacun des pays sur le programme de travail de la CCE : les élections nationales, les remaniements ministériels et les fluctuations des priorités nationales ont tous une incidence sur les engagements qu'un pays peut être disposé à prendre dans un forum trilatéral. En conséquence, la CCE ne s'est pas penchée sur certaines questions parce que celles-ci étaient de nature délicate pour une ou plusieurs des Parties (p. ex., le changement climatique).

Nonobstant ces différences et considérations politiques, les Parties ont entrepris de travailler par consensus, ainsi que l'ANACDE le stipule pour la plupart des questions. Depuis le début, elles s'emploient à suivre un plan d'action trilatéral qui tout au moins se veut également avantageux pour les trois partenaires, préoccupés par le fait que la CCE ne recevra pas un financement continu des trois

Parties si elle est vue comme menant une action systématiquement plus avantageuse pour un pays que pour les deux autres.

Tous ces facteurs — les asymétries entre les trois pays, leurs intérêts différents et l'écart entre leurs capacités, leur vie politique nationale et les pressions exercées en faveur du travail par consensus — sont des contraintes fondamentales auxquelles se heurte toute organisation internationale, mais sont davantage mis en lumière lorsqu'une telle organisation compte peu de membres. Par suite de ces facteurs, les trois Parties ont eu de la difficulté à élaborer et à appliquer un plan d'action commun et, à plus forte raison, à résoudre des questions litigieuses.

Le caractère fondamentalement bilatéral de certains enjeux environnementaux explique aussi en partie pourquoi on a enregistré si peu de progrès à l'égard de certains éléments du programme de coopération prévu à l'ANACDE dix ans après la signature de celui-ci. Les Parties, par exemple, ont formulé des recommandations sur l'évaluation de l'impact environnemental transfrontière [paragraphe 10(7)], mais ne sont pas parvenues à conclure un accord à ce sujet; elles n'ont réalisé aucun progrès notable pour ce qui est de l'accès réciproque aux tribunaux de chacune en matière de pollution [paragraphe 10(9)], non plus que de la mise en place de procédures permettant à chacune de chercher à réduire la pollution transfrontière [paragraphe 10(8)]. Les questions liées à l'accès réciproque ne sont pas seulement fortement bilatérales : elles mettent essentiellement en cause des lois provinciales et étatiques. Dans le cas des paragraphes 10(8) et 10(9), l'adoption d'une approche trilatérale à l'égard de problèmes fondamentalement bilatéraux ne s'est pas révélée propice à la découverte de solutions<sup>7</sup>.

Il est donc d'autant plus remarquable qu'en dépit de leurs différences et des obstacles à l'action trilatérale, les Parties soient parvenues, par l'entremise de la CCE, à élaborer des programmes communs relativement à des enjeux tels que la biodiversité, les liens entre l'environnement et la santé des enfants ou la gestion rationnelle des produits chimiques.

### **3.1 Le respect des obligations environnementales des Parties**

L'ANACDE ne crée pas seulement un cadre de coopération trilatérale dans le domaine de l'environnement; la Partie II de l'Accord impose aussi un certain nombre d'obligations à chacune des Parties. L'engagement de chaque Partie à assurer l'application efficace de ses lois et réglementations environnementales est particulièrement digne de mention (article 5); cette obligation peut être mise à exécution dans le cadre d'un mécanisme officiel de règlement des différends prévu à la Partie V, et elle est le point de mire du processus relatif aux communications des citoyens institué par les articles 14 et 15. D'autres obligations se rapportent aux niveaux de protection de l'environnement, à la transparence, à l'accès des parties privées aux recours, aux garanties procédurales que chaque Partie doit prévoir sur son propre territoire. Bon nombre de ces obligations sont surtout de nature procédurale et les Parties jouissent d'une latitude considérable dans leur mise à effet.

Le Secrétariat a la responsabilité d'établir le rapport annuel de la CCE qui, aux termes de l'article 12, doit faire état des mesures prises par chacune des Parties pour s'acquitter des obligations que lui impose l'Accord. C'est là un important mécanisme de reddition de comptes. Tous les ans, chaque pays transmet un rapport national dans lequel il décrit comment il a rempli les obligations prévues à la Partie II. Même si l'article 12 porte également que le rapport annuel doit passer en revue « les opinions et informations pertinentes soumises par des organisations non gouvernementales et des personnes », dans la pratique, les chapitres du rapport qui traitent de la performance environnementale des pays sont rédigés par les Parties elles-mêmes.

Les contributions des Parties aux rapports annuels de la CCE sont difficiles à interpréter pour les deux raisons suivantes :

- On ne discerne pas très bien la valeur des longues listes d'activités signalées, étant donné que l'ANACDE n'établit aucune norme d'évaluation de la performance environnementale.
- Les Parties appliquent des critères de pertinence différents lorsqu'elles choisissent les éléments à inclure, et il est donc difficile de comparer leur contribution respective (ainsi, dans le rapport de 2001, les États-Unis ne rendent pas compte des instruments économiques employés pour la protection de l'environnement, même s'ils utilisent davantage de tels instruments que le Canada ou le Mexique; le Canada fait rapport d'un nombre d'évaluations environnementales 20 fois plus élevé que celui du Mexique, même si son produit intérieur brut est semblable et que sa population ne représente que le tiers de celle du Mexique).

Ces dernières années, ce rapport annuel a été publié avec un retard considérable. Au cours de notre examen, par exemple, le rapport de l'année 2001 était le plus récent disponible<sup>8</sup>. Un tel retard est incompatible avec le principe de transparence que la CCE favorise par ailleurs avec succès dans ses programmes.

---

## Conclusion

- En raison de l'absence de contexte politique, de la mise de l'accent sur les activités menées plutôt que sur les résultats obtenus, du manque d'exhaustivité et des pratiques différentes adoptées par chaque pays pour la présentation des rapports, il est très difficile de déterminer, sur la foi des rapports fournis par les Parties elles-mêmes, dans quelle mesure chacune d'elles s'acquitte des obligations que lui impose la Partie II de l'ANACDE.

---

### 3.2 Le programme de travail

L'ANACDE confère à chacun des principaux organes de la CCE un rôle dans l'établissement du programme de travail de la Commission :

- Le Secrétariat propose le programme de travail [paragraphe 11(6)].
- Le Conseil doit l'approuver [alinéa 10(1)e)].
- Le CCPM doit recevoir le programme de travail et le budget proposés au même moment que le Conseil [paragraphe 16(6)] et peut fournir des avis au Conseil à ce sujet.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'ANACDE investit la CCE d'un mandat extrêmement vaste (comme en témoigne la longue liste de questions à l'égard desquelles le Conseil peut faire des recommandations). Toutefois, les ressources de la Commission sont relativement modestes et sont demeurées fixées à 9 millions de dollars américains depuis la première année. Ces deux facteurs — vaste mandat et ressources limitées — ont obligé dès le début la CCE à se fixer des priorités et à concentrer ses activités dans quelques domaines. Même si le Secrétariat, les Parties, le CCPM et d'autres intervenants conviennent tous de la nécessité de ce ciblage, ils ont des opinions divergentes sur les domaines à privilégier : ceux qui accordent une grande importance à la fonction de catalyse de la Commission, par exemple, sont en faveur d'un programme de travail plus vaste que ceux selon lesquels la CCE

devrait également jouer un rôle opérationnel dans certains domaines.

Le Secrétariat de la CCE a établi son premier programme de travail sans guère recevoir d'orientations des Parties<sup>9</sup>. Faute de priorités expressément énoncées par le Conseil, le Secrétariat a passé les quelques premières années à mettre délibérément à l'essai des interventions dans divers champs d'activité prévus à l'ANACDE. Cette mise à l'essai a donné naissance à un vaste programme de travail dont les projets ont fini par être regroupés sous quatre grandes rubriques. Aujourd'hui, les quatre secteurs de programme de la CCE sont les suivants :

- *Droit et politiques de l'environnement.* Le secteur de programme relatif au droit et aux politiques de l'environnement est axé sur les priorités découlant des obligations et des engagements qu'énonce l'ANACDE relativement à l'amélioration de l'observation et de l'application des lois et règlements sur l'environnement, aux normes environnementales, à la performance environnementale et à la poursuite de l'élaboration et de l'amélioration des lois de l'environnement. Il a pour objet de surveiller les tendances observées dans le cadre de l'établissement et de l'application de ces lois et normes et d'en faire rapport, notamment en ce qui concerne les innovations en matière de réglementation, d'instruments économiques et d'activités volontaires. En 2004, ce secteur de programme comptait 10 projets.
- *Environnement, économie et commerce.* Le secteur de programme relatif à l'environnement, à l'économie et au commerce réalise des projets dans les buts suivants : 1) améliorer notre compréhension des effets environnementaux du libre-échange et de l'intégration économique connexe en Amérique du Nord et relever les possibilités d'intégrer les politiques environnementales et commerciales de façon à promouvoir activement la participation du public et la transparence; 2) relever les possibilités de coopération et d'échange, entre les trois partenaires de l'ALÉNA, pour ce qui est des biens et services écologiques, dont l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique; 3) renforcer les partenariats avec le secteur des services financiers privés aux fins de la protection et de la conservation de l'environnement. En 2004, ce secteur de programme comptait 14 projets.
- *Polluants et santé.* Le secteur de programme relatif aux polluants et à la santé met en œuvre, à l'échelle nord-américaine, des projets de coopération dans le but de prévenir ou de contrer les répercussions néfastes de la pollution sur la santé humaine et les écosystèmes. Il est axé sur les champs d'activité suivants : la santé des enfants et l'environnement; la gestion rationnelle des produits chimiques; les registres des rejets et des transferts de polluants; le renforcement des capacités de prévention de la pollution; la coopération dans le domaine des enjeux liés à la qualité de l'air. Les projets réalisés ont pour objet : d'encourager la coopération technique entre les Parties; de promouvoir les techniques et stratégies de prévention de la pollution; de recommander des limites adéquates à l'égard de polluants déterminés, compte tenu des différences entre les écosystèmes; de recommander des approches permettant de rendre compatibles et comparables les techniques et les méthodes de collecte, d'analyse, de gestion et de communication des données; de favoriser l'accès public à l'information sur l'environnement que détiennent les autorités publiques de chaque Partie. En 2004, ce secteur de programme comptait 12 projets.
- *Conservation de la biodiversité.* Dans le contexte de la multiplication des liens entre l'économie, le commerce et la société, la CCE cherche à promouvoir la coopération à l'échelle nord-américaine afin d'assurer la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité, particulièrement en ce qui concerne les habitats et corridors essentiels et communs, ainsi que les espèces migratrices et transfrontalières. De plus, ce secteur de programme encourage la coopération en vue de lutter contre les espèces exotiques envahissantes, et documente les menaces que représentent les substances chimiques toxiques pour les oiseaux. En 2004, ce secteur de programme comptait 10 projets.

Il s'agit effectivement d'un vaste programme de travail. À vrai dire, le programme est moins éparpillé que le nombre de projets ne peut le laisser croire, car ces projets ne reçoivent pas tous un financement égal (la majorité des ressources de programme sont affectées au secteur des polluants et de la santé). Néanmoins, la plupart des observateurs — dont le CCPM, les Comités consultatifs nationaux, les responsables gouvernementaux et certains membres du personnel du Secrétariat — croient que le programme de travail de la CCE doit être ciblé plus précisément et davantage axé sur les résultats. Beaucoup d'observateurs ont signalé que l'efficacité de la Commission souffrait d'une orientation à court terme des travaux, du manque de clarté des objectifs de certains projets et d'une attention insuffisante accordée à la planification stratégique. L'un des défis auxquels la CCE fait face depuis sa création consiste à déterminer quand elle doit mettre un terme à ses projets ou en confier la poursuite à d'autres instances, notamment les Parties. Autrement dit, quand la Commission a-t-elle atteint ses objectifs et quand devrait-elle tourner la page? Compte tenu de ses ressources limitées, la CCE n'a pas les moyens d'entreprendre de nouveaux projets, à moins de faire le choix difficile de renoncer à certains autres; pourtant, elle ne peut pas continuer à exercer sa vaste fonction de catalyse sans renouveler régulièrement ses programmes.

En 2003, le Secrétariat de la CCE a mis en place un cadre de planification applicable à l'ensemble de l'organisation, qui comporte une hiérarchie de buts, d'objectifs, de stratégies et de sous-objectifs. Auparavant, chaque secteur de programme fixait ses propres buts et ses priorités annuelles. La nouvelle formule du plan opérationnel vise à incorporer une plus grande rigueur dans le processus de planification du travail. Avec le temps, cette formule devrait aider la Commission à rationaliser ses activités, à accroître son efficacité et à améliorer sa reddition de comptes interne.

À cet égard, la démarche de planification décrite dans la stratégie de la CCE relative à la biodiversité pourrait servir de modèle pour tous les projets de la Commission.

### Encadré 1. Facteurs de planification des projets sur la biodiversité

La description des projets sur la biodiversité doit fournir les informations suivantes :

1. Buts et objectifs
2. Liens avec le Plan stratégique
3. Renseignements généraux
4. Dates d'achèvement visées
5. Liste des extrants
6. Réalisation à ce jour
7. Budget proposé et réel
8. Liste des membres du groupe de travail chargé du projet
9. Indicateurs de mesure des résultats et d'évaluation des progrès
10. Plan des mesures prévues dans les trois années suivantes
11. Contributions de contrepartie ou en nature d'autres sources de financement

Source : CCE, 2003.

Tout au long de son existence, la CCE a formé des partenariats avec plusieurs organisations avec lesquelles elle avait des intérêts communs. Ces partenariats ont été les plus ostensibles dans les domaines de la prévention de la pollution (où la Commission a noué des liens avec les associations industrielles mexicaines et les trois tables rondes nationales sur la prévention de la pollution) et de la santé (où elle a collaboré avec l'Organisation panaméricaine de la santé et le Groupe de travail des professionnels de la santé de la Commission mixte internationale). Cependant, certains partenariats (p. ex., avec les conseils pour le commerce international de chacun des trois pays), même s'ils existaient sur papier, n'ont pas débouché sur des projets communs notables.

## Encadré 2. L'initiative de la CCE concernant le café d'ombre

L'initiative de la CCE concernant café d'ombre (cultivé sous couvert forestier) est un exemple remarquable d'activité de coopération trilatérale qui engendre des avantages sur le triple plan de la biodiversité, du commerce et du développement des capacités :

- **Biodiversité** : Les États mexicains d'Oaxaca et de Chiapas recèlent une proportion considérable de tous les oiseaux chanteurs migrateurs nord-américains, qui hivernent dans cette région, de même que de nombreuses espèces indigènes d'oiseaux, de mammifères, de reptiles et de flore. Cette région est l'une des plus pauvres du Mexique et subit d'importantes pressions en faveur du développement, ce qui met en danger des habitats importants pour les espèces sauvages et les services écologiques que celles-ci fournissent. Le secteur de programme relatif à l'environnement, à l'économie et au commerce et celui relatif à la conservation de la biodiversité ont lancé l'initiative concernant le café d'ombre afin de préserver un habitat important pour les oiseaux migrateurs et les autres espèces sauvages, tout en favorisant le développement socioéconomique. En 1999, dans le cadre d'un partenariat avec le Smithsonian Migratory Bird Center (SMBC, Centre smithsonien pour les oiseaux migrateurs), la CCE a entrepris d'élaborer des critères écologiques concernant la culture du café d'ombre. Ces critères ont maintenant été incorporés dans le système d'étiquetage écologique « Bird Friendly® » du SMBC pour le café d'ombre.
- **Commerce** : L'initiative a été réalisée en collaboration avec des agriculteurs locaux, des coopératives de café et des ONG s'occupant de conservation, de même qu'avec des acheteurs de café tels que la compagnie Starbucks. En 1998, Starbucks a conclu un partenariat avec l'organisme Conservation International (CI); en 1999, la compagnie procédait à un achat initial de plus de 34 000 kilogrammes de café d'ombre mexicain et commençait à l'offrir dans les commerces de détail aux États-Unis. En 2003, Starbucks a acheté plus de 0,7 million de kilogrammes de café d'ombre mexicain et a investi 200 000 \$US dans le programme « Conservation Coffee™ » de CI. Starbucks s'est engagée à investir une somme additionnelle de 1,5 million de dollars américains au cours des trois prochaines années pour soutenir l'expansion du programme. En 2001, les agriculteurs produisant du café d'ombre mexicain touchaient un montant de 60 % supérieur aux prix locaux pour leur café, et leurs exportations étaient en hausse de 50 % par rapport à l'année précédente. Depuis 1998, le nombre de coopératives participant au projet a doublé. Aujourd'hui, près de 700 agriculteurs, cultivant du café d'ombre sur plus de 2 000 hectares, prennent part au programme.
- **Développement des capacités** : La CCE, dans le cadre d'un partenariat avec la société Fomento Ecológico Banamex (Groupe de protection de l'environnement de la Banque nationale du Mexique), est en train de mettre la dernière main à la création d'un fonds pour la culture durable du café. Ce fonds accordera des subventions à l'aide technique, à la formation et à la certification afin de stimuler l'adoption de pratiques de culture du café préférables du point de vue social, économique et environnemental.

---

## Conclusions

- Le programme de travail de la CCE est éparpillé, compte tenu des ressources dont la Commission dispose.
  - Certains projets ont souffert d'une attention insuffisante accordée aux résultats à obtenir.
  - La CCE commence à mettre en place les outils dont elle a besoin pour appliquer un processus de planification plus stratégique.
-

### 3.3 Le renforcement des capacités de gestion de l'environnement

Le renforcement des capacités consiste à accroître l'aptitude des personnes et des organisations à concevoir et à appliquer des solutions à des problèmes. Dans le domaine des politiques environnementales, toutes les institutions, y compris les pouvoirs publics, doivent constamment renforcer leurs capacités afin de pouvoir faire face à de nouveaux problèmes, appliquer de nouvelles approches ou donner suite à une hausse des attentes de la population. Bien que les trois Parties éprouvent des besoins en matière de renforcement des capacités de gestion de l'environnement, les besoins du Mexique sont plus grands parce que les institutions de ce pays sont plus jeunes et plus petites et que son régime législatif de protection de l'environnement est plus récent.

Le renforcement des capacités est un facteur implicite de la réalisation de la plupart des objectifs de l'ANACDE, bien qu'il ne soit pas un objectif explicitement énoncé dans l'Accord. En conséquence, le renforcement des capacités était devenu une importante activité de la CCE avant même que le Conseil n'entreprenne de l'intégrer officiellement dans le programme de travail en 1998 et ne renouvelle son engagement à cet égard en 2001. Le Mexique a été le principal bénéficiaire de ces efforts. D'une façon générale, la CCE a fourni au Mexique l'occasion de tirer des enseignements des régimes plus poussés de protection de l'environnement des deux autres pays et d'une collaboration avec des spécialistes de secteurs de politiques qui sont encore relativement nouveaux dans ce pays. Il importe de souligner, toutefois, que le Canada et les États-Unis retirent également des avantages des investissements de la CCE dans le renforcement des capacités du Mexique : ainsi, dans la mesure où le Mexique peut réduire sa pollution transfrontière, les écosystèmes du Canada et des États-Unis en bénéficient directement (p. ex., l'élimination du DDT au Mexique réduira le transport atmosphérique à grande distance de cette substance toxique et biocumulative jusque dans les hautes latitudes). De plus, le renforcement des capacités de gestion de l'environnement au Mexique réduit le risque que ce pays devienne un refuge pour pollueurs.

Durant la dernière décennie, la CCE a plus particulièrement aidé à renforcer les capacités du Mexique dans les domaines suivants : (i) la prévention de la pollution (avec l'aide de la Commission, le Mexique a mis au point un mécanisme pilote de financement à l'intention des petites et moyennes entreprises — que l'on est en train de reproduire ailleurs —, créé une division des substances chimiques au Semarnat, accru ses capacités techniques et institué une table ronde sur la prévention de la pollution); (ii) la gestion des substances chimiques toxiques (l'approche que le Mexique a adoptée avec succès pour éliminer graduellement le DDT est en train d'être appliquée en Amérique centrale et a suscité l'intérêt de l'Inde); (iii) la mise sur pied d'un registre des rejets et des transferts de polluants (RRTP) à déclaration obligatoire<sup>10</sup>; (iv) la conservation des habitats des espèces sauvages.

La CCE n'a pas établi un programme de renforcement des capacités comme tel. Les gestionnaires des programmes ont plutôt eu recours à une gamme d'activités pour créer des occasions d'apprentissage. Par exemple :

- La CCE a organisé des séminaires et des ateliers sur l'application de la réglementation relativement à des questions environnementales transfrontières (p. ex., le commerce de la fourrure, la protection des espèces sauvages et le trafic illicite d'animaux ainsi que de substances chimiques comme les destructeurs d'ozone) et a évalué les besoins en renforcement des capacités en ce qui a trait au suivi des déchets dangereux.
- Elle a mis au point des outils, des inventaires des émissions et des méthodes de recension des technologies et elle a parrainé des échanges professionnels dans le cadre de ses travaux liés à la qualité de l'air (p. ex., ateliers de formation sur les meilleures techniques existantes de lutte contre la pollution atmosphérique et soutien de la mise au point du tout premier inventaire national mexicain des émissions atmosphériques).

- Elle a élaboré des systèmes d'information et constitué des réseaux dans le cadre de ses travaux sur la biodiversité et elle a entrepris des activités de renforcement des capacités à l'intention des praticiens chargés des aires marines protégées.
- Elle a organisé des symposiums, créé des bases de données et fait la promotion de pratiques exemplaires dans le cadre de son secteur de programme relatif à l'environnement, à l'économie et au commerce.
- Elle a tenu des ateliers, fourni une aide technique et parrainé des échanges dans le cadre de son projet sur la santé des enfants et l'environnement<sup>11</sup>.
- Elle a financé dans les trois pays des projets communautaires qui ont renforcé la capacité des populations, organisations et institutions locales à appliquer des solutions locales à des problèmes environnementaux (voir plus loin la sous-section 6.2 sur le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale).

La possibilité, pour la CCE, de financer la participation à ses conférences et ateliers de fonctionnaires, de particuliers ou de membres de groupes non gouvernementaux a joué un rôle déterminant dans ses activités de renforcement des capacités. Durant les dix premiers mois de 2003<sup>12</sup>, par exemple, la Commission a organisé 30 réunions. Au total, ces réunions ont regroupé plus de 1 300 participants (à l'exclusion des employés de la CCE et des membres du CCPM), dont environ 130 étaient des responsables gouvernementaux des trois pays et plus de 1 100 étaient des membres de groupes de défense de l'intérêt public, des citoyens s'intéressant à l'environnement ou des universitaires ayant des compétences particulières relativement aux questions à l'étude. Afin de faciliter la participation à ces réunions, la Commission a contribué à acquitter les frais de déplacement et d'hébergement de 571 d'entre eux (de nouveau, à l'exclusion des employés de la CCE et des membres du CCPM), dont 440 étaient des membres du grand public. Environ la moitié de ces participants étaient Mexicains et 84 d'entre eux étaient des responsables gouvernementaux.

Grâce à ces activités, les praticiens ont établi des contacts plus étroits avec leurs homologues, non seulement dans les sphères gouvernementales, mais aussi dans les ONG et le monde universitaire. L'échange d'information et le partage de l'expérience entre ces praticiens du Canada, du Mexique et des États-Unis ont contribué à améliorer la compréhension réciproque de la nature des problèmes environnementaux auxquels chaque pays fait face et ont raffermi l'engagement des trois pays à améliorer la qualité de l'environnement nord-américain.

Parmi les bénéficiaires mexicains des activités de renforcement des capacités de la CCE, on compte les suivants :

- Les responsables gouvernementaux : Les fonctionnaires ont été les principaux destinataires de la plupart des activités de la Commission dans ce domaine. Le Semarnat a affecté certains de ses meilleurs fonctionnaires aux travaux de la CCE, en partie à cause des possibilités de formation en cours d'emploi que cela leur procurait.
- Les ONG : L'une des plus importantes contributions de la CCE au Mexique a consisté à promouvoir le droit du public à l'information, à favoriser la participation des citoyens et à organiser des tribunes de discussion publiques. La Commission est progressivement parvenue à faire participer de plus en plus d'organisations, particulièrement des ONG, qui ne disposaient pas auparavant de tribunes adéquates pour l'expression de leurs préoccupations.
- L'industrie : Un nombre croissant de petites et moyennes entreprises, surtout dans les régions de León et de Mexico, ont eu accès à un financement et à un soutien technique pour la réalisation d'activités de prévention de la pollution.

De plus, les trois pays ont retiré des avantages de la coordination, par la CCE, d'activités trilatérales de conservation de la biodiversité. Cette coordination a accru l'efficacité des efforts de conservation en

Amérique du Nord en permettant : (i) d'établir des priorités communes pour la protection de certaines espèces; (ii) d'élaborer des plans d'action nord-américains de conservation de trois espèces marines communes; (iii) de créer des outils tels qu'une carte des écorégions terrestres, que les organismes de gestion utilisent dans le cadre de leurs programmes; (iv) de mettre au point des mécanismes communs de planification et de surveillance des programmes de conservation des oiseaux.

Ces efforts doivent être replacés dans leur contexte : la CCE est une petite organisation et ses propres activités de renforcement des capacités n'ont fait qu'effleurer la surface. Comme dans le cas d'autres projets de développement des capacités, le roulement du personnel dans les organisations destinataires a parfois annulé la valeur de la formation offerte. En raison de l'absence d'infrastructure technique stable au Mexique, il est parfois arrivé que les personnes ayant bénéficié de la formation ne puissent pas mettre pleinement en application leurs compétences nouvellement acquises. Dans d'autres cas, les approches enseignées en matière de politiques ne reflétaient pas toujours les priorités mexicaines ou n'étaient pas entièrement adaptées à la situation au Mexique. Facteur plus important encore, les membres du personnel et des groupes de travail de la CCE ont, dans une large mesure, mené ces activités séparément, sans définition ou stratégie commune pour le renforcement des capacités et sans surveillance ou évaluation systématique des résultats obtenus. L'un des défis que la CCE aura à relever, dans la poursuite de ses activités à cet égard, consistera à axer de plus en plus ses efforts sur le renforcement des capacités institutionnelles plutôt qu'individuelles.

Néanmoins, il semble clair que, même si le Mexique aurait pu accroître sans intervention externe ses capacités de gestion de l'environnement, cela aurait sans nul doute nécessité beaucoup plus de temps et imposé en conséquence des coûts additionnels à l'environnement. Nous sommes donc préoccupés par le fait que les récentes difficultés budgétaires de la CCE (voir la sous-section 3.5) risquent d'amoinrir la capacité de la Commission à rassembler des intervenants des trois pays afin qu'ils mettent en commun leur expérience et leurs connaissances, et risquent ainsi de porter atteinte à ses efforts dans le domaine du renforcement des capacités.

---

## Conclusions

- En dépit de l'absence d'une stratégie pouvant guider ses activités, la CCE a déployé, en matière de renforcement des capacités, des efforts qui se sont avérés utiles et qui ont apporté une contribution appréciable à la gestion de l'environnement en Amérique du Nord et, particulièrement, au Mexique.
  - Une démarche plus systématique d'établissement d'objectifs et de suivi pourrait enrichir considérablement la contribution de la CCE dans le domaine du renforcement des capacités.
-

### Encadré 3. Le programme de gestion rationnelle des produits chimiques (GRPC)

L'amélioration des capacités de lutte contre les polluants toxiques représente un enjeu pour les trois pays. Grâce au programme de GRPC, le Mexique a eu accès à l'expertise technique canadienne et américaine en matière d'évaluation des risques et de surveillance, de même qu'à l'expertise institutionnelle de ces pays pour ce qui est de la conception et de la mise à exécution des mesures réglementaires.

Par le biais du programme de GRPC, la CCE a fourni une information qui a renforcé les capacités et les systèmes de gestion au Mexique dans des domaines tels que les suivants :

- la mise à jour des bases de données sur les substances toxiques, biocumulatives et persistantes;
- l'élaboration de procédures de gestion en vue de réglementer et de limiter la production, l'importation, le commerce et l'emploi de certaines substances;
- la désignation des substances toxiques, biocumulatives et persistantes devant faire l'objet d'une élimination graduelle;
- la divulgation des décisions et la diffusion d'information sur les mesures de suivi;
- l'amélioration de la qualité, de la pertinence et de la comparabilité des données de surveillance recueillies dans les trois pays;
- la recherche sur les risques pour l'environnement et la santé;
- l'échantillonnage environnemental, l'analyse et l'évaluation des risques;
- le transfert de technologies en vue de favoriser la modification des procédés, le recours à des dispositifs de lutte et l'adoption de méthodes d'assainissement.

Cependant, les trois pays n'ont pas établi de niveau de référence par rapport auquel ils auraient pu mesurer systématiquement le succès de leurs activités de renforcement des capacités et n'ont pas évalué l'efficacité de ces activités. En conséquence, il est difficile de déterminer quelles en ont été les répercussions.

#### 3.4 La production d'une information environnementale pertinente aux fins de l'élaboration de politiques

La production d'une information environnementale pertinente aux fins de l'élaboration de politiques est une fonction importante de la CCE qui découle de plusieurs des dispositions de l'ANACDE, dont les paragraphes 10(2) et 11(7), ainsi que les articles 12 et 13. Les quatre buts que la Commission a définis dans son récent plan opérationnel reflètent l'importance de cette fonction et ils soutiennent tous celle-ci dans une plus ou moins large mesure.

La CCE publie une imposante quantité de renseignements, dont la plupart sont disponibles sur son site Web en français, en anglais et en espagnol. Cependant, la langue de travail de la Commission est l'anglais et certains responsables gouvernementaux et représentants d'autres organisations aux États-Unis se sont plaints du fait que les ébauches de documents publiées afin de recueillir des commentaires n'étaient pas toujours traduites. Fait intéressant à constater, un examen des registres Web de la CCE révèle que les hispanophones représentent un important groupe client pour la Commission. Par exemple, près de la moitié des 150 fichiers le plus souvent téléchargés sur le site sont en espagnol. Même si l'importance de ce groupe peut être en partie attribuable au fait que l'on trouve dans Internet moins d'information sur l'environnement en espagnol qu'en anglais, elle peut également être un indicateur du succès de la Commission en matière de sensibilisation du public.

#### Encadré 4. Les efforts de sensibilisation de la CCE

- En moyenne, la CCE assure la production, la promotion et la distribution de quelque 300 rapports, documents de travail et documents généraux par année – le plus souvent, dans chacune des trois langues officielles de la Commission.
- Le nombre de consultations du site Web de la CCE s'élève en moyenne à plus de 115 000 par mois.
- En date de février 2004, la liste de distribution électronique de la Commission comptait plus de 7 000 abonnés.
- En 2003, la publication d'un volume de la série *À l'heure des comptes* a fait l'objet de 463 reportages, tous médias confondus, qui ont atteint un auditoire d'au moins 20 millions de personnes en Amérique du Nord.
- En 2003, la CCE a présenté et distribué de la documentation lors de sept conférences en Amérique du Nord.

Source : Secrétariat de la CCE.

La CCE joue plusieurs rôles en matière d'information :

- *Divulgateion d'information* : La CCE a rendu les renseignements sur les rejets de polluants plus accessibles au public.
- *Intégration* : La CCE a combiné l'information en provenance des trois pays afin de la présenter dans une perspective continentale (p. ex., carte des écorégions terrestres). Dans certains cas, cela a simplement requis un réaménagement des renseignements, mais dans d'autres, la Commission a aidé à combler des lacunes informationnelles.
- *Renforcement de l'appui à l'action* : Puisque la CCE est davantage qu'un simple secrétariat intergouvernemental et qu'elle sollicite activement l'apport de spécialistes externes, le public la considère comme une source d'information digne de foi (p. ex., sur la gestion rationnelle des produits chimiques).
- *Analyse des politiques* : La CCE peut combler utilement des lacunes en matière de politiques en attirant l'attention du public sur des enjeux qui nécessitent un examen plus poussé (p. ex., les défis et les possibilités que présente, sur le plan de l'environnement, l'évolution du marché nord-américain de l'électricité).

Les observateurs s'accordent à dire que la CCE a sensibilisé les artisans des politiques et a contribué à faire progresser les dossiers dans plusieurs domaines, notamment :

- *Les rejets de polluants*. *À l'heure des comptes* est le nom d'une série de rapports annuels qui présentent de l'information sur certaines émissions industrielles au Canada, aux États-Unis et au Mexique. C'est, de loin, la publication la plus connue de la CCE et elle fournit un bon exemple de certaines des attentes contradictoires auxquelles la Commission fait face. Les ONG ont fait l'éloge des rapports *À l'heure des comptes* parce que ceux-ci présentent des données comparatives sur les émissions dans le contexte nord-américain et encouragent les débats dans les pays, États ou provinces retardataires sur les raisons du classement obtenu par ces derniers<sup>13</sup>. Beaucoup d'intervenants de l'entreprise privée, en revanche, ont vivement critiqué l'approche du regroupement de toutes les émissions adoptée dans les rapports *À l'heure des comptes* comme étant scientifiquement non valable (parce que les émissions ne présentent pas toutes les mêmes risques pour l'environnement et pour la santé humaine et parce que les données sur les émissions ne tiennent pas compte des changements survenant dans la production économique). Selon la personne à laquelle on s'adresse, les rapports *À l'heure des comptes* sont soit une source d'irritation et une démonstration du parti pris de la CCE contre le milieu des affaires, soit un succès qui mérite d'être reproduit ailleurs (voir l'encadré 5).
- *La santé des enfants et l'environnement*. La CCE a joué un rôle important en mettant cette question sur le tapis en Amérique du Nord et en influençant les politiques des trois Parties

grâce à la mise en évidence des liens entre la santé des enfants et des facteurs environnementaux tels que l'exposition au plomb, les substances chimiques toxiques et les maladies hydriques. Les observateurs ont indiqué que l'Amérique du Nord est à l'avant-garde du monde dans ce domaine. La CCE a effectué ces travaux dans le cadre de partenariats avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Toutefois, dans ce cas également, certains groupes industriels ont critiqué les bases scientifiques sur lesquelles reposaient les travaux de la Commission<sup>14</sup>.

- *La gestion rationnelle des produits chimiques.* L'information produite par le programme de gestion rationnelle des produits chimiques (GRPC) a contribué à l'élimination graduelle, au États-Unis, de deux pesticides (le DDT et le chlordane) ainsi que des biphényles polychlorés, et a favorisé la prise de mesures concertées pour réduire les émissions de mercure et de certains polluants organiques persistants (p. ex., les dioxines et furanes et l'hexachlorobenzène). Le Plan d'action régional nord-américain relatif au mercure, établi par la CCE, est considéré comme un précurseur du Programme d'évaluation mondiale du mercure, qui a récemment été adopté et qui sera coordonné par le PNUE. De nombreux observateurs ont fait l'éloge du programme de GRPC, le considérant comme l'initiative la plus fructueuse de la CCE (voir l'encadré 3).
- *La biodiversité.* Des observateurs gouvernementaux et autres ont souligné que les travaux de la CCE relatifs aux espèces qui suscitent des préoccupations communes en matière de conservation, aux aires marines de conservation et aux oiseaux se révélaient particulièrement utiles. Aucune autre organisation n'a entrepris de travaux de classification des écosystèmes à l'échelle nord-américaine, et la cartographie de la biodiversité effectuée par la Commission fournit une importante information contextuelle aux organismes des trois pays qui s'occupent des espèces sauvages. Dans chacun des pays, les ministères utilisent l'information produite par l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord à titre de ressource pour leurs programmes de conservation des oiseaux. Aux États-Unis, par exemple, le *Fish and Wildlife Service* (Service des pêches et de la faune) se sert de la carte des régions écologiques dressée par la CCE pour déterminer les fonds attribués aux programmes concernant les oiseaux.
- *Les rapports établis en vertu de l'article 13 de l'ANACDE.* Jusqu'à présent, la CCE a établi cinq rapports de ce genre. Même si de nombreux observateurs estiment que ces rapports sont de grande qualité et apportent une contribution utile à la compréhension des enjeux, les responsables gouvernementaux ont parfois considéré les rapports comme étant d'une qualité variable et d'une utilité limitée. Certains de ces responsables estimaient que le rapport sur le marché de l'électricité avait été établi à un moment particulièrement opportun; d'autres, en revanche, ont exprimé des préoccupations au sujet d'une partie de la documentation de référence rédigée dans le contexte de l'étude sur le maïs.

La plupart des publications de la CCE sont affichées sur son site Web, ce qui fait de celui-ci un important centre de documentation sur les questions dont la Commission s'occupe. Cependant, on ne sait pas toujours très bien quelles sont les publications qui ont été soumises à un processus d'évaluation par les pairs ou même, dans certains cas, quels en sont les auteurs. L'absence de ces renseignements peut réduire l'utilité des publications de la Commission pour certains lecteurs.

Les observateurs des ONG ont également fait des commentaires favorables sur le site Web de la CCE et le bulletin *Trio*, les considérant comme des moyens simples et efficaces de diffuser de l'information sur les activités de la Commission et sur les ressources documentaires dont elle dispose.

Par contre, les travaux limités de la CCE dans le domaine des rapports sur l'état de l'environnement n'ont pas bénéficié d'un accueil aussi favorable. L'ANACDE prévoit que la CCE doit rendre compte « périodiquement » de l'état de l'environnement sur les territoires des Parties [paragraphe 12(3)].

Cette exigence représente un défi de taille, étant donné que les Parties recueillent une information environnementale qui n'est ni compatible ni complète. Jusqu'à présent, le Secrétariat de la CCE n'a publié qu'un seul rapport sur l'état de l'environnement. Les observateurs des gouvernements et des ONG ont critiqué ce rapport comme ne venant rien ajouter à nos connaissances sur l'Amérique du Nord et comme étant moins utile que d'autres travaux analogues (p. ex., *L'avenir de l'environnement mondial* du PNUE et *World Resources* de l'Institut des ressources mondiales).

En outre, les observateurs ont des opinions partagées sur l'utilité des diverses bases de données de la CCE. Par exemple, certains considèrent la base de données sur le droit de l'environnement en Amérique du Nord comme utile, mais indiquent également qu'il faudrait l'entretenir et la mettre à jour plus régulièrement.

### Encadré 5. Les rapports À l'heure des comptes

Le rapport À l'heure des comptes de 1995 de la CCE indiquait que l'établissement Gerdau Ameristeel Whitby (à l'époque, Co-Steel Lasco) était l'un des plus importants pollueurs au Canada. Depuis, en conséquence directe de la publicité négative reçue, Gerdau Ameristeel Whitby a accompli d'importants progrès dans l'amélioration de sa performance environnementale. Selon le rapport À l'heure des comptes de 1999, Gerdau Ameristeel Whitby était l'établissement visé par l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) du Canada dont les rejets totaux et les transferts pour élimination avaient le plus fortement diminué entre 1995 et 1999. Cet établissement a également déclaré une hausse radicale du volume de substances transférées pour recyclage et une forte baisse du volume de métaux éliminés sur place sur le sol.

	Rejets sur place (tonnes)	Transferts pour élimination (tonnes)	Transferts pour recyclage (tonnes)
1995 <sup>1</sup>	2 411,5	6 030,8	0
1999 <sup>2</sup>	1 093,2	3 086,5	722,7
2000 <sup>3</sup>	1 115,2	67,0	3 558,6
2001 <sup>4</sup>	852,3	77,7	1 787,7
<b>Pourcentage de changement par rapport à 1995</b>	<b>-64,7 %</b>	<b>-98,7 %</b>	<b>+1 787,7 %</b>

D'après les données de l'INRP au 3 mars 2004.

<sup>1</sup> Substances déclarées en 1995 : cadmium, chrome, cuivre, plomb, manganèse, zinc.

<sup>2</sup> Substances déclarées en 1999 : fluorure de calcium, chrome, cuivre, plomb, manganèse, zinc.

<sup>3</sup> Substances déclarées en 2000 : fluorure de calcium, chrome, cuivre, hexachlorobenzène, plomb, manganèse, mercure, dioxines et furanes, zinc.

<sup>4</sup> Substances déclarées en 2001 : fluorure de calcium, chrome, cuivre, hexachlorobenzène, plomb, manganèse, mercure, nickel, dioxines et furanes, zinc.

Source : Rapports À l'heure des comptes de la CCE.

---

## Conclusions

- Grâce à ses nombreuses publications, activités de sensibilisation et réunions publiques, la CCE joue un rôle important dans l'approfondissement des connaissances sur l'environnement nord-américain.
  - Le site Web de la CCE dessert une clientèle croissante et semble répondre à d'importants besoins en information, particulièrement dans le monde hispanophone.
  - Certaines parties intéressées sont préoccupées par le fait que certains rapports de la CCE ne contiennent pas suffisamment d'information contextuelle ou d'analyses à l'appui.
  - La CCE pourrait faire mieux pour ce qui est de s'acquitter de l'obligation imposée par l'ANACDE quant à la présentation de rapports périodiques sur l'état de l'environnement nord-américain.
- 

### 3.5 Les problèmes budgétaires

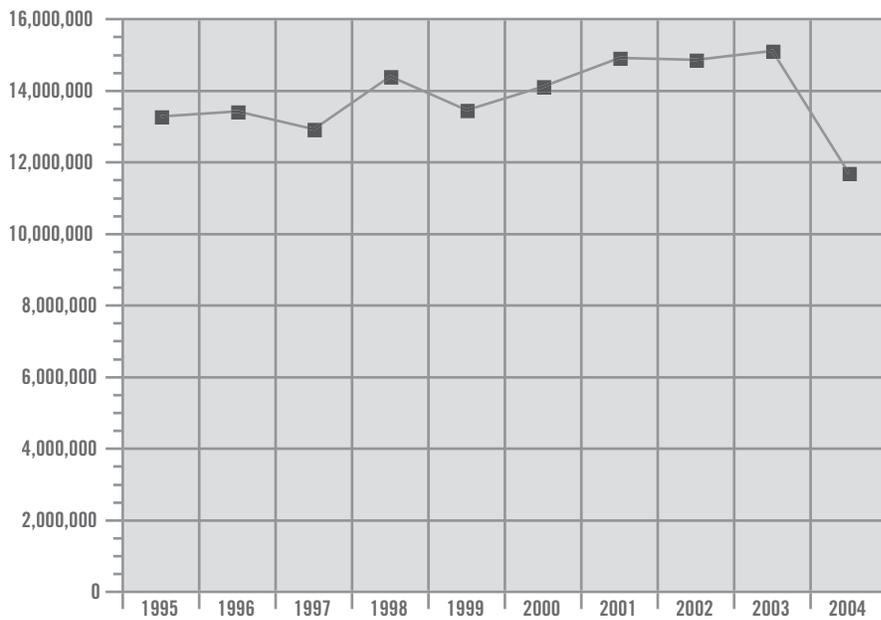
Chaque Partie verse une contribution égale de 3 millions de dollars américains par année pour le fonctionnement de la CCE, soit un budget total de 9 millions de dollars américains. Puisque le budget de la Commission n'a pas changé depuis 1994, sa valeur réelle a diminué de près de 20 % en raison de l'inflation. Pendant plusieurs années, ce déclin a été partiellement compensé par la dévaluation progressive du dollar canadien par rapport au dollar américain (du fait que son siège est à Montréal, la CCE effectue la plupart de ses dépenses en dollars canadiens; voir la figure 1).

On ne sait pas clairement dans quelle mesure les considérations budgétaires peuvent avoir restreint les activités de la CCE dans le passé. D'une part, il est arrivé au cours d'années antérieures qu'une partie du budget soit inutilisée; d'autre part, la Commission a été forcée de réduire de moitié le budget affecté au Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) en 2000. Certains ont également soutenu que le caractère limité du budget avait restreint le nombre de rapports que le Secrétariat avait été en mesure d'établir en vertu de l'article 13.

En 2003, toutefois, l'appréciation rapide du dollar canadien a réduit la valeur de la contribution des Parties de 15,1 millions à 11,7 millions de dollars canadiens, soit une chute de plus de 20 % (voir le tableau 2). L'évolution du taux de change a amené la CCE à éliminer complètement le FNACE en 2004 et l'a forcée à faire des compressions dans la plupart de ses programmes. Certains observateurs craignent que ces compressions n'aient un effet néfaste, en particulier, sur les activités de sensibilisation du public de la Commission.

Il importe de noter que le budget de la CCE sous-estime les sommes que les Parties consacrent à la coopération environnementale trilatérale, car il ne tient pas compte des très importantes ressources en nature que chaque Partie affecte au fonctionnement de la CCE.

**Figure 1. Évolution du budget de la CCE en dollars canadiens (non rajustés en fonction de l'inflation)**

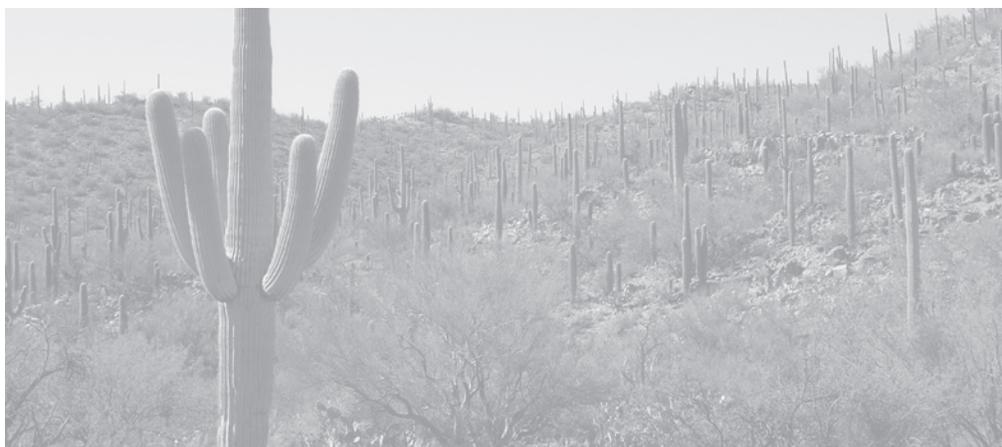


**Tableau 2. Budget de la CCE, 2004**

Secteur	2004 (\$CAN)
Environnement, économie et commerce	530 000 \$
Conservation de la biodiversité	755 000 \$
Polluants et santé	1 986 000 \$
Droit et politiques de l'environnement	405 000 \$
CCPM	360 000 \$
Articles 14 et 15	351 500 \$
Article 13	281 600 \$
Administration, communications, autres	7 082 400 \$
<b>Total</b>	<b>11 751 500 \$</b>

### Conclusions

- La CCE a dû procéder à d'importantes compressions budgétaires en 2004, essentiellement en raison de l'appréciation imprévue du dollar canadien.
- Les compressions budgétaires forcent la CCE à réduire et à réorienter ses activités.



#### **4. La CCE a-t-elle contribué à la réalisation des buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA?**

Aux termes du paragraphe 10(6) de l'ANACDE, le Conseil doit coopérer avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA (composée des ministres du Commerce des trois pays) en vue de la réalisation des buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA, notamment des façons suivantes :

- c) en contribuant à la prévention ou au règlement des différends commerciaux liés à l'environnement :
  - (i) par le déploiement d'efforts pour éviter les différends entre les Parties,
  - (ii) par la présentation, à la Commission du libre-échange, de recommandations tendant à éviter de tels différends, et
  - (iii) par l'identification d'experts pouvant fournir des informations ou des avis techniques aux comités, groupes de travail et autres organismes de l'ALÉNA;
- d) en examinant constamment les effets environnementaux de l'ALÉNA; et
- e) en aidant par ailleurs la Commission du libre-échange dans les dossiers liés à l'environnement.

Ces responsabilités, de concert avec l'objectif consistant à « appuyer les buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA », constituent l'expression la plus claire, dans l'ANACDE, du lien entre celui-ci et l'ALÉNA. Nous examinons ci-dessous comment la CCE a coopéré avec la Commission du libre-échange et a évalué les effets environnementaux du libre-échange en Amérique du Nord.

#### 4.1 La coopération avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA

Le paragraphe 10(6) de l'ANACDE décrit diverses façons dont le Conseil de la CCE doit coopérer avec la Commission du libre-échange (CLÉ) de l'ALÉNA. Pour plusieurs raisons, la Commission a accompli peu de progrès dans l'application de ce paragraphe de l'ANACDE, particulièrement en ce qui concerne la contribution au règlement des différends commerciaux liés à l'environnement.

Tout d'abord, une présomption sous-jacente au paragraphe 10(6), à savoir que plusieurs différends commerciaux étaient susceptibles de surgir à propos des mesures environnementales, s'est révélée non fondée. Les problèmes liés à la fois à l'environnement et au commerce ont été relativement peu nombreux (p. ex., les espèces exotiques envahissantes, les répercussions environnementales des couloirs d'échanges commerciaux, les refuges pour pollueurs en ce qui concerne les déchets dangereux, les droits des investisseurs aux termes du chapitre 11 de l'ALÉNA) et aucun d'entre eux n'a risqué d'adopter la forme d'un différend commercial entre les pays de l'ALÉNA auquel fait référence le paragraphe 10(6)<sup>15</sup>. Dans le cas des différends commerciaux bilatéraux qui avaient une dimension environnementale accessoire (la question du bois d'œuvre résineux entre les États-Unis et le Canada et celle du camionnage entre les États-Unis et le Mexique), l'aspect environnemental ne faisait pas partie intégrante des arguments juridiques dans le différend et les Parties n'ont pas demandé l'intervention de la CCE.

Dans le cas des différends entre une Partie et un investisseur d'une autre Partie, visés au chapitre 11 de l'ALÉNA, les tentatives de mise à contribution de la CCE ont été infructueuses, surtout parce que les aspects du chapitre 11 qui suscitaient les préoccupations des ONG à vocation environnementale (p. ex., la possibilité qu'une mesure réglementaire soit considérée comme équivalant à une expropriation ou le manque de transparence du processus de règlement des différends) n'étaient pas fondamentalement des questions environnementales, et les responsables du commerce étaient donc réticents à accorder un rôle de premier plan à la CCE. Des problèmes analogues sont apparus dans d'autres tentatives (par des ONG, le CCPM ou l'un des gouvernements) de recours à la CCE pour examiner des questions juridiques liées à l'environnement et au commerce : les ministères du Commerce étaient réticents à en référer à la CCE sur des questions commerciales qui avaient, à leur avis, des répercussions s'étendant bien au-delà de l'environnement.

Une autre raison de l'absence de progrès dans la coopération avec la CLÉ est d'ordre structurel. L'ANACDE a été négocié après la mise au point de l'ALÉNA; ainsi, même si la CCE est tenue de « [coopérer] avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA en vue de la réalisation des buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA », ce dernier accord n'oblige pas la CLÉ à coopérer avec la CCE. Même si la plupart des observateurs écarteraient cette référence comme étant futile, l'absence d'obligation concrète a rendu plus difficile la tâche d'amener les responsables du commerce à s'engager dans la coopération, et les responsables du commerce d'au moins une des Parties ont soutenu, à l'occasion, que la coopération était obligatoire dans un sens, mais non dans le sens inverse. Un problème connexe tient au fait que la CLÉ se réunit irrégulièrement et ne bénéficie pas du soutien d'un secrétariat trilatéral<sup>16</sup>. L'absence d'organe analogue au Secrétariat de la CCE dans le domaine du commerce signifie que l'on ne dispose pas d'un mécanisme institutionnel qui pourrait soutenir la coopération entre la CCE et la CLÉ. En outre, une hypothèse qui apparaît en filigrane dans l'ensemble du texte de l'ANACDE — à savoir, que le Conseil est bien placé pour faire des recommandations aux Parties sur les questions touchant les politiques tant environnementales que commerciales — n'est peut-être pas réaliste. En premier lieu, si les ministres de l'Environnement des Parties obtenaient une approbation interministérielle (y compris de la part des ministres du Commerce) avant de soumettre une recommandation de la CCE à la CLÉ, une telle « recommandation » serait essentiellement un exemple de situation où les Parties se recommanderaient à elles-mêmes quelque chose qu'elles auraient déjà décidé d'appuyer à l'interne, plutôt qu'une source indépendante d'influence en faveur de l'environnement sur les activités de la CLÉ.

Enfin, chacun des trois pays a eu de la difficulté à parvenir à un consensus interne sur la façon d'intégrer les considérations environnementales dans ses politiques commerciales. Dans les trois pays, le ministre de l'Environnement a moins d'influence sur les décisions touchant les politiques commerciales que ses collègues des ministères à vocation économique. Ainsi, les trois ministres de l'Environnement ont du mal à prendre l'initiative (au sein de leur gouvernement respectif ou par l'entremise de la CCE) à l'égard de questions commerciales qui s'étendent au-delà de leur mandat de protection de l'environnement.

Compte tenu de tous ces facteurs, une observation faite dans une étude de la CCE publiée en 1997 demeure pertinente aujourd'hui<sup>17</sup> :

En dépit du paragraphe 10(6) de l'ANACDE, il y a eu très peu de contact, de communication et, parfois, de rapports de confiance, et certainement très peu de coopération et d'intégration, au niveau des décisions, entre les organismes économiques de l'ALÉNA dotés de responsabilités précises dans le domaine de l'environnement et la CCE elle-même.

Rétrospectivement, l'ANACDE peut avoir suscité des attentes irréalistes quant au degré de coopération possible entre la CCE et la CLÉ. Dans les cas où les Parties choisissent d'intégrer des considérations environnementales dans les positions de négociation qu'elles adoptent au sein des groupes de travail et des comités de l'ALÉNA, par exemple, elles le font à l'interne, selon leur processus habituel de consultation interorganismes. Pour les raisons expliquées plus haut, la CCE, en sa qualité d'institution trilatérale, ne joue aucun rôle dans l'élaboration de ces politiques nationales. Les groupes de travail et comités de l'ALÉNA chargés des questions commerciales qui ont des liens avec l'environnement (p. ex., l'harmonisation des normes relatives aux gaz d'échappement des véhicules ou les pratiques d'étiquetage des pesticides) n'ont pas fait appel aux compétences techniques spécialisées de la CCE parce que les Parties avaient déjà obtenu auprès de leurs propres spécialistes les avis souhaités en matière d'environnement. Le groupe de travail de l'ALÉNA sur les investissements a fait exception à la règle en consultant le CCPM sur le chapitre 11 de l'ALÉNA.

La participation de la CCE à d'autres types d'activités liées à l'environnement et au commerce a également rencontré un succès discutable. Au fil des ans, on a tenté en certaines occasions d'utiliser la CCE comme tribune pour examiner des enjeux de nature plus générale liés à l'environnement et au commerce, mais ces efforts ont suscité peu d'intérêt au sein des gouvernements à cause de l'existence d'autres tribunes telles que le Groupe de travail mixte sur les échanges et l'environnement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Comité du commerce et de l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce, lesquels comptent les trois pays de l'ALÉNA parmi leurs membres.

En dépit de ces obstacles, les Parties ont périodiquement cherché, au fil des ans, des possibilités de coopération entre la CLÉ et la CCE, et de nombreux observateurs externes continuent d'accorder une grande valeur à ces efforts. Lors de leur première réunion en 1994, les membres de la CLÉ ont convenu de tenter de rencontrer leurs homologues des domaines de l'environnement et du travail. En 1995, la CLÉ s'est à nouveau penchée sur la façon dont elle pourrait collaborer avec la CCE. En juin 2001, le Conseil de la CCE a annoncé son intention de tenter d'organiser une réunion avec la CLÉ en 2003. Ces démarches n'ont pas porté fruit, en grande mesure parce que les Parties ne sont pas parvenues à élaborer un programme de travail substantiel qui, à leur avis, aurait justifié une rencontre à l'échelon ministériel. En 2003, le Conseil a de nouveau demandé aux responsables gouvernementaux d'élaborer un programme de travail possible — cette fois, avant la session du Conseil de 2004.

Les représentants suppléants — lesquels sont des hauts fonctionnaires de l'environnement des trois pays — ont périodiquement rencontré leurs homologues du commerce au sein d'une structure appe-

lée « Groupe de fonctionnaires de l'environnement et du commerce constitué en vertu du paragraphe 10(6) », mais jusqu'à présent, ces rencontres ont produit peu de résultats tangibles. Au printemps 2004, les Parties ont réactivé ce groupe de fonctionnaires et l'ont chargé d'élaborer un plan stratégique pour le secteur de programme de la CCE relatif à l'environnement, à l'économie et au commerce. Même si l'on ne sait pas très bien si ces travaux déboucheront sur une réunion à l'échelon ministériel, ils offrent des possibilités d'échanges constructifs entre la CLÉ et la CCE sur des questions qui se situent à l'interface entre l'environnement et le commerce. Par exemple, les groupes de travail de la CCE et de l'ALÉNA chargés de questions qui se recoupent bénéficieraient de part et d'autre d'une meilleure connaissance de leurs travaux respectifs. La CCE pourrait également faire office de carrefour d'information pour renseigner le public sur les réunions des groupes de travail de l'ALÉNA qui s'occupent d'harmonisation et dont les activités peuvent avoir une composante environnementale<sup>18</sup>.

La signature de l'ANACDE a représenté une reconnaissance politique du fait que le développement durable nécessite l'intégration des considérations relatives à l'environnement et au commerce. Une décennie après sa négociation, cependant, les Parties continuent dans une large mesure à établir leurs politiques commerciales et environnementales séparément plutôt que par l'intermédiaire de la CCE. Il en résulte, notamment, qu'elles ne sont pas toujours en mesure de prévoir — et, ainsi, de prévenir — les problèmes environnementaux associés à l'intensification des échanges commerciaux et au développement économique. Pour certains, c'est là une des plus grandes déceptions occasionnées par l'ANACDE. Pour d'autres, la principale valeur ajoutée par les travaux de la CCE réside dans la coopération environnementale à l'échelle nord-américaine, les efforts visant à instituer une composante axée sur le commerce étant davantage considérés comme une distraction que comme une priorité.

## 4.2 L'examen des effets environnementaux du libre-échange

La promotion d'une meilleure compréhension des liens entre l'environnement et le commerce est une dimension fondamentale du mandat de la CCE. Même si le paragraphe 10(6) est la principale disposition qui régit les rapports entre la CCE et la CLÉ et est la source de l'obligation d'examiner les effets environnementaux de l'ALÉNA, ce n'est pas la seule disposition de l'Accord qui se rapporte à l'environnement et au commerce. La CCE a aussi effectué des recherches sur les liens entre l'environnement et le commerce dans certains des rapports établis par le Secrétariat en vertu de l'article 13 (p. ex., sur l'électricité et le maïs) et dans certains de ses autres programmes.

Depuis le début, l'accomplissement du mandat de la CCE en matière d'examen des effets environnementaux de l'ALÉNA est une entreprise ardue qui, par moments, baigne dans la controverse. Au fil des ans, et particulièrement lors de la création de la Commission, tant les partisans que les adversaires du libre-échange ont fait valoir avec force leurs arguments sur les répercussions environnementales du commerce en général et sur les effets de l'ALÉNA en particulier<sup>19</sup>.

Afin de surmonter les désaccords, les Parties ont convenu d'instituer un processus indépendant piloté par des experts et ont laissé les coudées franches au Secrétariat pour ce qui est de choisir les équipes de spécialistes, de procéder à de vastes consultations du public intéressé et d'organiser des réunions publiques à diverses étapes de l'élaboration du cadre d'évaluation des effets environnementaux du libre-échange. Néanmoins, aux premiers stades du projet, le personnel du Secrétariat a mis une somme considérable d'énergie à tenter de convaincre des groupes de travail intergouvernementaux que l'équipe effectuerait ses travaux d'une façon digne de confiance<sup>20</sup>, en partie parce que les responsables du commerce éprouvaient des réticences à reconnaître publiquement d'éventuelles conséquences néfastes pour l'environnement ou à financer des activités de recherche dans ce domaine.

Pour guider ces travaux, le Secrétariat a constitué un comité consultatif multipartite de haut niveau, composé d'éminents économistes, d'experts en sciences politiques ainsi que de représentants du mi-

lieu des affaires et des ONG à vocation environnementale. Il a fréquemment consulté ce comité à divers points de décision du processus d'élaboration et de mise à l'essai de sa méthode. Il a aussi publié des ébauches de document et activement sollicité les commentaires d'un noyau d'organisations et de particuliers qui avait manifesté de l'intérêt pour l'initiative.

Tout bien pesé, ces mesures semblent avoir été efficaces. Parmi ceux qui ont exprimé des préoccupations au sujet des résultats du programme, presque personne n'a mis en question l'intégrité du processus ou les efforts déployés par la CCE, les chercheurs dont elle avait retenu les services et ses conseillers. Au contraire, les observateurs ont loué la Commission pour avoir « produit une méthode d'analyse à la fine pointe du progrès »<sup>21</sup>. Cela, en soi, constitue l'une des réalisations majeures de la CCE.

Entre 1995 et 1998, la Commission a axé ses efforts sur l'élaboration d'un cadre d'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA. Au cours de cette période, elle a publié six études d'une série appelée « Environnement et commerce », ainsi que plusieurs rapports techniques<sup>22</sup>. Elle a aussi publié des critères pour le choix des secteurs d'activité et des régions à cibler aux fins de l'évaluation des effets environnementaux du commerce, et elle a appliqué la démarche aux secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Elle a financé des travaux visant à examiner, par exemple, les répercussions environnementales complexes de la modification de l'utilisation des terres au Mexique par suite de la diminution de la production de maïs engendrée par la hausse des importations de maïs et de grains en provenance des États-Unis. En outre, elle a entrepris des recherches sur l'intégration et la concentration des chaînes de transformation alimentaire et sur les effets environnementaux éventuels de l'adoption, au Mexique, de la méthode industrielle américaine des parcs d'élevage intensif pour le porc et la volaille. Le point culminant de ces travaux a été la publication, en 1999, de la méthode jugée par les pairs.

La CCE a ensuite invité des groupes ou particuliers intéressés à mettre à l'essai, perfectionner ou critiquer la méthode en l'appliquant à d'autres questions ou secteurs ciblés, et à présenter leurs conclusions lors de symposiums publics. Jusqu'à présent, la CCE a organisé deux symposiums sur les effets environnementaux du libre-échange (à Washington, en octobre 2000, et à Mexico, en mars 2003).

Dans *Libre-échange et environnement : un tableau plus précis de la situation* (CCE, 2002), le Secrétaire exposait ses propres vues et celles du public sur l'état d'avancement de l'évaluation des liens entre l'environnement et le commerce, à la lumière du symposium de Washington et des observations des participants. Trois constatations ressortaient plus particulièrement.

1. *Il importe de compléter les études générales à grande échelle en menant des études ciblées sur des régions géographiques plus limitées ou sur des composantes particulières de l'environnement.* Il est de plus en plus admis que l'ALÉNA a eu des effets favorables et néfastes qui varient d'une région ou d'un secteur d'activité à l'autre. Les données regroupées sur une vaste échelle peuvent donc masquer des effets locaux importants. Par exemple, même si la couverture forestière demeure stable ou s'accroît sur l'ensemble du continent, certains peuplements écologiquement importants peuvent subir des pressions exercées par le marché régional ou mondial d'exportation du bois d'œuvre. Malheureusement, en raison du déclin général des activités de surveillance de l'environnement, il est maintenant plus difficile d'effectuer de telles analyses ciblées.

La question de la disponibilité des données à l'échelon régional ou local — là où ces données ont le plus d'importance — est souvent un obstacle beaucoup plus frustrant que ne peut l'être la complexité analytique. La surveillance environnementale à l'échelle locale et régionale est loin de respecter des normes minimales d'exhaustivité et de fiabilité et, en dépit de plusieurs récentes initiatives prometteuses, les efforts d'harmonisation des données régionales au-delà des frontières politiques continuent d'échouer. L'étape suivante de

la mise en corrélation des indicateurs environnementaux et des données sur le commerce n'a une utilité pratique que pour un sous-ensemble relativement limité de ressources, d'espèces ou de composantes du milieu soumises à une surveillance active.

2. *Les effets d'échelle et les effets compositionnels de la libéralisation des échanges méritent au moins autant d'attention que les effets de la concurrence.* Dans l'ensemble, la crainte, éprouvée par certains, que des facteurs liés à la concurrence ne conduisent à l'apparition de « refuges pour pollueurs » ou ne déclenchent une « course vers le bas » ne s'est pas matérialisée. Par contre, les pays doivent déployer beaucoup plus d'efforts en vue de pouvoir prédire, surveiller et atténuer les répercussions sectorielles et régionales des grands changements survenant dans la structure et la composition des échanges (p. ex., les effets environnementaux de la libéralisation des échanges sur le secteur agricole mexicain<sup>23</sup>). Les protections environnementales sont d'une importance particulièrement cruciale durant les périodes de transition qui peuvent engendrer un risque maximal pour des ressources non renouvelables vulnérables. Dans les trois pays, toutefois, les budgets consacrés à l'environnement n'ont pas été rajustés pour tenir compte des besoins occasionnés par l'expansion de la production et la hausse des investissements.
3. *Dans certaines régions, l'intégration économique sans effort correspondant pour mettre en place des politiques de réglementation complémentaires dans les domaines de la santé et de l'environnement entraîne des risques<sup>24</sup>.* La CCE a encouragé l'élaboration de normes environnementales compatibles en favorisant la mise en commun des pratiques exemplaires et l'établissement d'un niveau de référence afin de pouvoir évaluer les tendances ultérieures. Durant la dernière décennie, toutefois, les efforts visant à rendre la réglementation plus compatible dans des domaines clés tels que celui des déchets dangereux n'ont guère porté fruit.

En général, les progrès réguliers que la CCE a accomplis dans la mise au point, le perfectionnement et la mise à l'essai d'un cadre d'évaluation des effets environnementaux du commerce ont appuyé et influencé des activités analogues menées par les gouvernements du Canada et des États-Unis, des chercheurs au Mexique et d'autres organisations internationales telles que l'OCDE et le PNUE. Des hauts fonctionnaires du gouvernement du Canada ont jugé particulièrement utiles la méthode mise au point et la documentation des effets environnementaux de l'ALÉNA. En outre, la CCE a contribué à stimuler la réalisation de travaux analogues hors des sphères gouvernementales et des organisations internationales, notamment par le Fonds mondial pour la nature, la *Fletcher School of Law and Diplomacy*, l'université Tufts, l'Institut international du développement durable, le Centre international Unisféra, le *Colegio de México* et la *Carnegie Endowment for International Peace*.

Bien qu'il soit difficile d'en mesurer les répercussions exactes, les travaux de la CCE dans ce domaine ont accru la capacité des chercheurs à examiner les liens entre l'environnement et le commerce, tout en élargissant l'auditoire des études de ce genre. Malgré tout, compte tenu du mandat conféré par l'ANACDE, qui consiste à examiner « constamment » les effets environnementaux de l'ALÉNA, ainsi que des attentes élevées du public à cet égard, l'initiative demeure de portée modeste et elle n'est pas bien protégée contre les fluctuations des budgets ou des priorités dans le programme de travail de la CCE.

#### **4.3 Les effets environnementaux de l'ALÉNA**

Le risque d'une « course vers le bas » était l'une des principales inquiétudes que l'on éprouvait dans le domaine de l'environnement lors de la signature de l'ALÉNA. Cela ne s'est pas produit. Les industries polluantes n'ont pas déménagé au Mexique pour tirer parti d'une législation environnementale censément moins stricte (surtout parce que d'autres facteurs de production ont plus d'importance) et le Mexique a renforcé ses activités de protection de l'environnement. Une analyse sectorielle des expor-

tations mexicaines au cours de la dernière décennie montre qu'il n'y a pas eu de déplacement vers des industries plus polluantes<sup>25</sup>. Au contraire, on observe de nombreux exemples du fait que l'industrie mexicaine devient plus « propre » avec le temps (dans des secteurs tels que la fabrication d'automobiles, l'industrie électronique, le tannage), bien que les émissions industrielles aient augmenté en termes absolus à cause d'une forte hausse de la production totale depuis 1994.

Même s'il est toujours difficile de cerner une relation directe de cause à effet, plusieurs études de la CCE ont mis en lumière des domaines où la multiplication des échanges a eu des incidences sur l'environnement (p. ex., l'existence d'un « lien direct robuste » entre l'intensification du camionnage occasionnée par l'ALÉNA et l'augmentation de la pollution atmosphérique à certains points de passage des frontières américano-mexicaine et canado-américaine)<sup>26</sup>.

Une étude des mouvements transfrontières de déchets dangereux en Amérique du Nord concluait que les exigences réglementaires moins rigoureuses concernant l'élimination des déchets dangereux en Ontario et au Québec avaient été un facteur clé de l'augmentation notable des exportations américaines de déchets au Canada depuis le début des années 1990<sup>27</sup>. Bien qu'elle ne résulte pas directement de l'ALÉNA, cette hausse illustre comment des normes environnementales laxistes peuvent parfois conduire à une intensification des échanges de biens indésirables.

Les travaux de la CCE ont également démontré, toutefois, les limites d'une démarche uniquement axée sur les interactions entre l'environnement et le commerce. Les grands enjeux plus déterminants ont trait aux effets environnementaux de la croissance économique en général et aux politiques appliquées par les Parties en ce qui concerne le mode et le rythme d'exploitation des ressources, à l'intensité de l'absorption des ressources par l'économie, à la structure de la croissance économique, aux habitudes de consommation, etc. Les changements dans les règles commerciales ou les niveaux tarifaires imputables à un accord de libre-échange, ou même la modification du flux des échanges sous l'effet d'autres facteurs, sont rarement la cause principale d'une dégradation de l'environnement. Les institutions commerciales ont donc un pouvoir d'action limité vis-à-vis de ces plus vastes enjeux liés au développement durable.

---

## Conclusions

- Les attentes à l'égard de l'influence que la CCE pourrait ou devrait exercer sur la CLÉ n'étaient pas réalistes. Au cours de la dernière décennie, il y a eu peu d'interaction ou de collaboration entre les deux organisations.
- La CCE a réalisé ses travaux sur les effets environnementaux de l'ALÉNA d'une façon transparente et englobante. Ses travaux méthodologiques à cet égard sont tenus en haute estime et ont influencé des chercheurs dans leur démarche.
- Ces travaux ont approfondi notre connaissance collective des répercussions environnementales de l'ALÉNA et, de façon plus générale, du commerce et du développement économique; ils ont contribué, en certaines occasions, à l'obtention de résultats environnementaux positifs.





## 5. Dans quelle mesure les principales institutions créées par l'ANACDE fonctionnent-elles bien ensemble?

Comme on l'a vu à la section 2, la CCE compte trois organes distincts :

1. Le *Conseil*, composé des ministres de l'Environnement des trois pays. Parce que les ministres se rencontrent seulement une fois par an, la plupart des décisions incombent à leurs représentants suppléants, qui sont des cadres supérieurs des trois ministères et se réunissent quatre fois par an. La majeure partie des activités de suivi quotidiennes incombent au Comité permanent général (CPG), composé de cadres intermédiaires qui relèvent des représentants suppléants. Le Conseil officialise généralement ses décisions dans des résolutions. À la fin de l'année 2003, il avait adopté 112 résolutions.
2. Le *Secrétariat*, dont le siège se trouve à Montréal et qui possède un bureau de liaison à Mexico, compte un directeur exécutif et emploie plus de 50 professionnels et employés de soutien.
3. Le *Comité consultatif public mixte* (CCPM), qui peut fournir au Conseil de la CCE des avis sur toute question relevant de l'ANACDE et communiquer des renseignements au Secrétariat. Ses quinze membres (cinq par pays) sont des bénévoles qui représentent la société civile. Le Comité se réunit habituellement en plénière quatre fois par an, et des sous-comités chargés de dossiers précis tiennent d'autres réunions au besoin. Le président du CCPM participe également aux réunions des représentants suppléants.

Les fonctions et le rôle de ces trois organes sont énoncés aux articles 9 à 16 de l'ANACDE. En outre, chacune des trois Parties a créé son Comité consultatif national (CCN) (celui du Mexique a cessé toute activité), et le gouvernement américain a mis sur pied son Comité consultatif gouvernemental (CCG). Ce petit organisme a une structure de gouvernance complexe, qui a imposé des coûts de transaction élevés à tous les participants.

Durant les dix années écoulées depuis sa création, la CCE a accueilli au sein du Conseil quatre Canadiens, trois Américains et trois Mexicains<sup>28</sup>. Les représentants suppléants de chaque pays ont eu aussi changé. Durant la même période, le Conseil a eu trois directeurs exécutifs et deux directeurs par intérim (le premier a occupé ce poste pendant presque un an avant d'être nommé de façon permanente, tandis que le deuxième a assuré l'intérim pendant plus d'un an). Un tel roulement n'est pas inhabituel au sein des organisations internationales, mais pour cette raison, il a été plus difficile de définir clairement les rôles respectifs du Conseil et du Secrétariat. En effet, les membres du Conseil, les représentants suppléants et les directeurs exécutifs qui se sont succédés avaient chacun un style, des priorités et des points de vue différents. Par ailleurs, une telle situation a parfois donné lieu à des messages discordants (p. ex., « le Secrétariat devrait/ne devrait pas former des partenariats afin de multiplier ses ressources ») qui ont encore compliqué les choses.

Aujourd'hui, les relations entre les Parties, le Secrétariat et le CCPM sont souvent tendues. On a observé un manque de communication entre le Conseil et le Secrétariat, en particulier entre les ministres et le directeur exécutif (la plupart des communications se font entre le CPG et les groupes de travail). Les Parties craignent que le Secrétariat ne soit pas suffisamment transparent et ne rende pas assez de comptes; pour sa part, le Secrétariat se plaint du fait que les Parties pratiquent une micro-gestion de ses activités et limitent ses pouvoirs de façon injustifiée (p. ex., ceux que lui confèrent les articles 14 et 15). Le CCPM et le Conseil sont dans une impasse à propos de certaines questions prioritaires, ce qui frustre les membres du CCPM et les représentants gouvernementaux. Cette situation a généré des coûts de transaction élevés pour tout le monde et empêché l'ensemble des organes de la CCE d'exploiter leur potentiel.

Il est important de souligner qu'en dépit de ces problèmes, la CCE a mis en œuvre des programmes très efficaces. La plupart des observateurs, incluant des représentants gouvernementaux, reconnaissent les compétences techniques du Secrétariat de la CCE, ainsi que le dévouement de son personnel et l'excellente qualité de son travail. Il convient de mentionner également le dévouement des membres du CCPM et l'énergie et le temps qu'ils investissent bénévolement dans leur mission. Par ailleurs, de nombreux responsables gouvernementaux ont apporté une précieuse contribution personnelle et professionnelle au programme de travail de la CCE. Néanmoins, la CCE semble se retrouver aujourd'hui dans un cercle vicieux : les ministres n'accordent pas assez d'attention à ses travaux parce qu'ils sont d'avis que les résultats ne sont pas suffisamment pertinents; cependant, sans leur engagement et leur leadership, le Secrétariat ne peut pas établir d'objectifs et produire de tels résultats. En conséquence, l'ensemble des organes de la CCE n'exploitent pas pleinement leur potentiel.

## 5.1 Le Conseil

En 1998, le Comité d'examen indépendant a observé ceci : « L'établissement d'une vision claire pour guider le travail de tous les éléments constitutifs de la CCE constitue un aspect critique du rôle du Conseil. À ce jour, aucune vision de ce genre n'est apparue [...] »<sup>29</sup>. Cette observation est encore d'actualité six ans plus tard. Les problèmes que les ministres évoquent au sein du Conseil de la CCE sont davantage liés à des priorités nationales qu'à des priorités nord-américaines. Au terme de leur réunion organisée à Mérida en juin 1998, les membres du Conseil de la CCE ont publié le « Programme d'action commun », qui définissait deux domaines prioritaires (recherche d'une viabilité environnementale dans des marchés libres et intendance de l'environnement nord-américain), et promis d'adopter une approche stratégique à plus long terme, en mettant l'accent sur un nombre limité de projets. Il semble que cette initiative ait été largement inefficace, étant donné que le nombre de programmes de la CCE a augmenté au cours des quatre années suivantes (voir le tableau 3) et que le Conseil n'a pas mentionné expressément ce cadre stratégique dans ses communiqués subséquents.

**Tableau 3. Activités liées aux programmes de la CCE, par an<sup>30</sup>**

	1994–1998	1999–2003
Environnement, économie et commerce	6 à 25	24
Conservation de la biodiversité	12	Le nombre d'activités a atteint le niveau record de 52 en 2000, avant de se stabiliser à 28.
Polluants et santé	9 à 48	54 à 72
Droit et politiques de l'environnement	13 à 25	16 à 27
<b>Total</b>	<b>40 à 110</b>	<b>146 à 151</b>

Trois ans plus tard, à Guadalajara, le Conseil a établi un cadre destiné à « optimiser l'efficacité avec laquelle la Commission fait progresser la protection, la conservation et l'utilisation durable de l'environnement »<sup>31</sup>; ce cadre prévoyait que la CCE devrait jouer six rôles précis. Un an plus tard, en 2002, le Conseil a insisté dans son communiqué sur la nécessité de s'attaquer « aux priorités environnementales auxquelles donnent lieu des domaines comme l'énergie et l'environnement, l'environnement et la santé humaine et les partenariats en matière de développement durable »<sup>32</sup>. La CCE n'a pas expliqué quels étaient les liens (éventuels) entre les deux priorités énoncées à Mérida, les six rôles définis à Guadalajara et les trois priorités environnementales proposées en 2002.

Les membres du Conseil ont délégué une grande partie de leurs pouvoirs d'intervention dans le cadre de la CCE à leurs représentants suppléants, lesquels s'en sont eux-mêmes remis à des subalternes (p. ex., le CPG; voir l'encadré 6). Parce que les membres du CPG ne peuvent proposer de directives lorsque le Conseil n'en a établi aucune, ils jouent implicitement un rôle principalement « défensif » : ils protègent les intérêts de leur pays ou organisme respectif et veillent à ce que les procédures établies soient respectées. On doit en partie le manque de confiance des gouvernements à la microgestion dont se plaint le Secrétariat; celle-ci témoigne également d'un manque de leadership au sein du Conseil.

#### Encadré 6. Résolution du Conseil n° 95-1

[Le Conseil] approuve par la présente la constitution d'un comité permanent général composé de représentants de chacune des Parties dans le but d'assurer des communications régulières entre le Secrétariat et les Parties sur tous les aspects qui se rapportent à la mise en oeuvre de l'Accord. Les représentants des Parties siégeant au Comité agiront comme premiers points de contact de leur gouvernement respectif auprès du Secrétariat, relativement à la mise en oeuvre de l'Accord, et ils veilleront à ce que l'on donne suite en temps opportun aux informations ou aux mesures dont le Secrétariat aura besoin. Le Comité permanent général communiquera régulièrement avec le Directeur exécutif ou un représentant désigné du Secrétariat, en personne ou par conférence téléphonique, afin d'échanger des informations et des points de vue sur les questions clés suivantes :

- l'élaboration et la mise en oeuvre du programme et du budget annuels, y compris l'examen des propositions de projet pour lesquelles des ressources seront puisées dans le Fonds de mise en oeuvre de projets qui est décrit dans le programme et budget annuels;
- [la] préparation du rapport annuel;
- les questions liées à l'application des articles 14 et 15 de l'Accord;
- les activités coopératives qu'entreprennent le Secrétariat et les Parties en accord avec le programme et budget annuels et/ou en exécution de l'Accord;
- le moment auquel les gouvernements participeront à des réunions d'experts, ainsi que la nature de leur participation;
- d'autres questions d'intérêt réciproque.

Montréal, le 8 février 1995

Concrètement, le manque de leadership au sein du Conseil s'est traduit par les longues périodes d'interim entre la nomination des directeurs exécutifs, la longue période d'incertitude qui a suivi la création du CCN mexicain, les retards dans la nomination des membres du CCPM et des CCN canadien et américain. On l'a également observé de façon flagrante lorsque le Conseil n'a absolument pas réagi au programme de travail proposé par le Secrétariat. Avant que la récente crise budgétaire ne mette la question à l'ordre du jour, les Parties semblaient opter pour le moindre effort, en approuvant le programme de travail du Secrétariat, au lieu d'essayer de parvenir à un nouveau consensus basé sur les priorités des trois membres du Conseil.

Si bon nombre de personnes ont critiqué le Conseil pour ne pas avoir fourni suffisamment de directives globales aux responsables du programme de coopération environnementale du Secrétariat, ces mêmes personnes se disent inquiètes du fait que le Conseil influe trop souvent sur l'administration des articles 14 et 15 de l'ANACDE, lesquels attribuent des responsabilités précises au Secrétariat (voir la sous-section 6.3). Cette question a été une importante source de tension entre les Parties (Conseil, représentants suppléants et CPG), le Secrétariat et le CCPM, et a entaché leurs rapports.

## 5.2 Le Secrétariat

Le Secrétariat de la CCE possède un statut unique parmi les diverses organisations intergouvernementales, du fait qu'il joue le rôle traditionnel de fournisseur de services aux gouvernements qui l'ont créé et qu'il assume des responsabilités qui lui confèrent une certaine autonomie (articles 13 à 15; la sous-section 6.3 traite des articles 14 et 15). Selon une ancienne directrice exécutive de la CCE, « les pouvoirs indépendants que confère l'Accord au Secrétariat pour la gestion de ces questions créent naturellement de fortes tensions entre le Secrétariat et les Parties »<sup>33</sup>. Le Secrétariat a été obligé de trouver un équilibre entre l'exécution des deux rôles qui lui incombent, compte tenu des attentes divergentes des intervenants concernés : les représentants gouvernementaux ont eu du mal à accepter l'autonomie du Secrétariat dans les domaines où elle était clairement établie; de leur côté, les ONG, le CCPM et les représentants du monde universitaire ont tendance à croire que le Secrétariat devrait disposer de pouvoirs discrétionnaires accrus, et l'ont encouragé dans ce sens.

Certaines des difficultés auxquelles le Secrétariat a été confronté au début de sa relation avec les Parties étaient normales pour une nouvelle organisation internationale (p. ex., les débats relatifs aux salaires, à la répartition des rôles et des responsabilités, à l'élaboration d'un programme de travail cohérent). Toutefois, les tensions observées dans les rapports avec les Parties depuis les premiers jours sont également imputables à la tendance qu'a eue le Secrétariat à explorer les limites de son autonomie. Les représentants gouvernementaux ont critiqué le fait que le Secrétariat comprenait mal les processus décisionnels des gouvernements et les exigences politiques des membres du Conseil. Les trois Parties ont le sentiment qu'à un moment donné, le Secrétariat a outrepassé les pouvoirs que lui conférait l'ANACDE.

Les Parties n'étaient pas favorables à l'attribution de nombreux pouvoirs au Secrétariat. D'anciens membres du Conseil considèrent qu'il existe un rapport inverse entre leur rôle et celui du Secrétariat : ils pensent que, si le Secrétariat est doté de nombreux pouvoirs, les ministres ont tendance à moins s'intéresser aux dossiers.

Le Secrétariat voit son rôle d'un autre oeil. Un grand nombre de ses employés considèrent que le texte de l'ANACDE confère au Secrétariat une autonomie considérable. Ils basent cette interprétation non seulement sur les articles 13 à 15, mais aussi sur les dispositions du paragraphe 11(6), qui stipule que le directeur exécutif doit établir le programme de travail et le budget de la CCE, et du paragraphe 11(4), qui interdit à quelque Partie que ce soit de donner des instructions directes aux employés. Les ONG ont encouragé le Secrétariat à interpréter l'Accord en ce sens. Mais les prises de position publi-

ques des Parties à cet égard ont parfois été équivoques. Par exemple, les États-Unis considéraient à un moment donné qu'un Secrétariat puissant permettrait de « vendre » plus facilement l'ANACDE. Le fait que le Conseil ne communique pas assez de directives globales au directeur exécutif a également poussé le Secrétariat à assumer davantage de responsabilités.

Aux yeux de certains employés, le paragraphe 11(4) autorise le Secrétariat à tenir les trois Parties à distance. Afin d'éviter tout interventionnisme prévisible de la part des gouvernements, le Secrétariat a parfois omis de faire preuve d'une totale transparence à propos de ses intentions et de ses travaux. Ainsi, il est arrivé que les Parties soient surprises de l'évolution de certains projets. Les représentants des trois gouvernements ont été particulièrement mécontents lorsque le Secrétariat a imposé, pour la plupart de ses projets, une norme moins stricte en matière de planification (définition des résultats visés, indicateurs de rendement, budgétisation, évaluation du projet) que celles que devait respecter chaque gouvernement dans le cadre de sa propre administration.

En vertu de l'article 13 de l'ANACDE, le Secrétariat est habilité à mener des enquêtes indépendantes et à préparer des rapports sur des questions environnementales qui sont liées à son plan de travail. Une fois qu'un rapport est terminé, le Secrétariat le présente au Conseil de la CCE et le rend public dans un délai de 60 jours, à moins que le Conseil n'en ait décidé autrement. Il s'agit d'un pouvoir inusité pour un Secrétariat intergouvernemental. Jusqu'à maintenant, le Secrétariat de la CCE a établi cinq rapports en vertu de l'article 13 (dont un est au stade de la rédaction), consacrés aux thèmes suivants : maïs et biodiversité; électricité; habitat des oiseaux migrateurs; mouvements de polluants à l'échelle du continent; réservoir Silva. (L'annexe 8 renferme une brève description de chacun de ces rapports). En règle générale, les observateurs considèrent que ces rapports sont d'excellente qualité et alimentent de façon utile le débat relatif aux politiques, même si certains représentants gouvernementaux se sont dits peu satisfaits des résultats produits.

## Encadré 7. Groupes de travail de la CCE

La CCE exécute la majeure partie du travail lié aux programmes grâce à divers groupes de travail, formés presque entièrement de responsables gouvernementaux des trois Parties. Le CCPM et d'autres organismes ont demandé à plusieurs reprises que le nombre de membres de ces groupes soit augmenté afin d'inclure des participants non gouvernementaux. Depuis 1995, le Conseil a créé six groupes de travail. En outre, le Secrétariat et les groupes de travail eux-mêmes ont constitué des sous-comités additionnels qui s'occupent d'aspects précis du travail. Il y a maintenant 23 sous-groupes associés au secteur de programme relatif aux polluants et à la santé; six sont associés au secteur relatif à la conservation de la biodiversité, quatre au droit et aux politiques de l'environnement, deux à l'environnement, à l'économie et au commerce, cinq à d'autres activités<sup>34</sup>. Le Secrétariat fait également appel à des experts non gouvernementaux pour l'aider relativement au programme de travail, aux rapports établis en vertu de l'article 13, aux questions juridiques liées aux articles 14 et 15, entre autres exemples.

Le niveau d'activité des groupes de travail nécessite l'engagement de ressources gouvernementales considérables dans le cadre du programme de travail de la CCE; la participation de représentants non gouvernementaux aux groupes consultatifs et de travail constitue un effort fructueux déployé par le Secrétariat en vue d'exploiter les ressources et l'expertise externes pour mener à bien le programme de travail.

Un certain nombre de questions ont été soulevées concernant les activités de ces groupes :

- Rôles et responsabilités : Les groupes de travail n'ont pas tous des mandats et la spécificité de ces mandats varie lorsqu'ils existent. C'est en partie pour cette raison que la répartition des rôles et des responsabilités entre les groupes de travail, le Secrétariat et les Parties n'est pas toujours claire, ce qui a récemment donné lieu à des conflits, lorsque le budget de la CCE a été réduit.
- « Gonflement du mandat » : Certains groupes de travail ont développé un intérêt pour leur travail, et leurs membres ont défendu la poursuite des travaux du groupe au-delà de son mandat originel. Bien qu'une telle promotion puisse être légitime, elle peut également donner lieu à une certaine « rigidité » institutionnelle, car elle rend plus difficiles les modifications aux programmes de la CCE.
- Membres : Afin de travailler efficacement, les membres des groupes de travail doivent se voir confier les pouvoirs adéquats par les gouvernements; ils pourront ainsi prendre des engagements et donner des conseils. Ce n'est pas toujours le cas. Les activités de certains groupes ont été limitées parce que les membres n'avaient pas assez d'expérience pour prendre des engagements au nom de leurs gouvernements. Cette limitation a découragé la participation des représentants gouvernementaux disposant des pouvoirs appropriés. Par ailleurs, le roulement élevé au sein de certains groupes a nui à l'efficacité de ces groupes.
- Autres questions : Il s'agit de la transparence (certains groupes se sont opposés à la présentation de rapports publics sur leurs activités) et de la nécessité de clarifier la relation entre les groupes de travail et le CCPM.

L'efficacité de ces groupes a varié. Les groupes les plus efficaces se sont distingués par l'engagement personnel marqué et l'expérience équivalente des membres, des mandats bien définis, une vision commune et des procédures opérationnelles claires.

### 5.3 Le Comité consultatif public mixte

L'article 16 de l'ANACDE confère plusieurs droits au CCPM, dont les suivants : (i) « fournir des avis au Conseil sur toute question relevant [de l'Accord] »; (ii) fournir des informations au Secrétariat; (iii) recevoir, « au moment de sa présentation au Conseil, copie du projet de budget-programme annuel de la Commission, du projet de rapport annuel et de tout autre rapport établi par le Secrétariat en conformité avec l'article 13 ». Les membres canadiens et mexicains sont nommés par le membre du Conseil qui représente leur pays, tandis que les membres américains sont nommés par le président des États-Unis. Ils ne reçoivent aucune rémunération.

Le CCPM est un organe consultatif public trilatéral dont l'équivalent direct n'existe dans aucune autre institution internationale vouée à la protection de l'environnement (ni l'ALÉNA, ni l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail ne prévoient la création d'un tel comité). La vision du CCPM est la suivante : favoriser la coopération continentale dans le domaine de la protec-

tion des écosystèmes et du développement économique durable et assurer la participation active du public aux activités de la Commission et la transparence de ces activités. Les décisions du CCPM sont prises par consensus. Les membres du Comité agissent indépendamment du Conseil et ne sollicitent ni ne reçoivent d'instructions d'aucun gouvernement ou du Secrétariat. Depuis sa création, le CCPM a formulé 79 recommandations à l'intention du Conseil et a fait parvenir à ce dernier de nombreuses lettres ainsi que des rapports et des comptes rendus de réunions publiques portant sur un éventail de sujets (p. ex., le commerce et le transport, l'évaluation des impacts environnementaux transfrontières, la gestion rationnelle des produits chimiques, l'eau, les systèmes de gestion de l'environnement, le programme de travail de la CCE, la biodiversité); il tient régulièrement le Conseil au fait de ses activités. Le CCPM a également élaboré, à la demande du Conseil, des lignes directrices sur des questions de nature délicate, comme le processus relatif aux communications des citoyens (article 14 de l'ANACDE) et les demandes de subventions au FNACE.

La plupart des membres du CCPM ont fait preuve d'un engagement extraordinaire face aux travaux du Comité – ils se sont consacrés à l'exécution de leur plan de travail et ont assumé leur rôle en tant que conseillers auprès du Conseil et de porte-parole du public.

Le CCPM est sans doute le plus novateur des trois organes de la CCE. Si sa responsabilité officielle est de fournir des avis au Conseil, certains de ses membres ont également cru qu'ils avaient pour fonction de « veiller à l'honnêteté du Conseil » et d'« aider le Secrétariat à conserver son autonomie ». Plus que toute autre ONG, le CCPM peut observer directement l'évolution de la CCE et demeurer au fait des questions qu'elle traite. Comme il a accès directement aux membres du Conseil et au personnel du Secrétariat, les Parties et le directeur exécutif sont davantage sensibles aux intérêts des groupes que le Comité représente, et ce, d'une façon plus étendue et plus généralisée qu'une tribune publique ne pourrait le faire. Les deux ateliers du CCPM sur le chapitre 11 de l'ALÉNA, par exemple, montrent que ce comité est en mesure de susciter des opinions de fond sur une question relativement complexe qui va au-delà de l'expérience de nombreux citoyens. C'est là un aspect fondamental des travaux du Comité. Parallèlement, le Conseil considère le CCPM comme un partenaire stratégique dans la mise en œuvre d'un programme régional et dans le relevé des domaines prioritaires nécessitant une attention soutenue. À bien des égards, le CCPM est la « face publique » de la CCE : au cours des nombreuses réunions publiques qu'il organise, le Comité joue un double rôle important, celui d'intermédiaire entre le Conseil et le public concerné, et celui d'organe de rétroaction.

Le CCPM a essuyé des échecs et connu des frustrations sur deux plans : la participation du public et l'influence qu'il peut avoir sur le programme du Conseil et les politiques environnementales régionales. Même s'il su gagner l'intérêt soutenu d'ONG à vocation environnementale, d'autres intervenants, notamment du milieu des affaires<sup>35</sup>, ont participé beaucoup moins à ses travaux. À de nombreux égards, les relations du CCPM avec le Conseil et les représentants suppléants ont évolué vers des échanges très formels, figés même. Le Conseil n'a pas toujours tenu compte des avis du CCPM et ce dernier a le sentiment que les représentants suppléants n'accordent pas suffisamment de crédit au rôle qu'il joue. Les représentants suppléants servent de plus en plus d'intermédiaire entre le CCPM et le Conseil, mais ils semblent avoir été peu pressés d'assumer cette tâche. La persistance du Comité à promouvoir un processus efficace de communications des citoyens (voir la sous-section 6.3 ci-dessous) a sans doute nui à ses relations avec le Conseil et les représentants suppléants, et sa détermination à ramener à la surface des questions écartées par le Conseil a pu entacher sa crédibilité. Le CCPM peut s'embourber dans des détails techniques et des questions de procédure, et le défi que soulève sa double fonction de « conscience du public » et de partenaire stratégique a amené certaines personnes à réprocher ce qu'elles considèrent comme une attitude parfois conflictuelle face au Conseil.

Malgré cela, nous croyons que les cas où les avis du CCPM n'ont pas été suivis ne doivent pas être considérés comme un échec — que ce soit du CCPM, du Conseil ou du processus —, mais plutôt comme un produit naturel d'un mécanisme de participation du public dans un contexte multilatéral

où les priorités diffèrent, où les Parties n'ont toujours pas réglé certains problèmes. Dans certains cas, les Parties elles-mêmes ne sont tout simplement pas prêtes à aller de l'avant au sujet d'une question, et la participation du public par le biais d'un organe régional n'aura pas nécessairement d'effet sur cette dynamique. Dans d'autres cas, les Parties, après avoir évalué l'apport de sources multiples, prennent une décision inconciliable avec l'opinion du Comité consultatif. De telles situations sont certes frustrantes, mais on peut les considérer comme un sous-produit nécessaire du discours public; elles ne nuiront pas au fonctionnement du CCPM, tant et aussi longtemps que ce discours demeurera courtois et raisonnable et qu'il permettra l'expression de vues divergentes.

Parallèlement, l'apport du CCPM a été important en ce qu'il a influé sur les politiques et programmes de la CCE et contribué à leur renforcement. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des politiques et programmes qui cadrent le mieux avec la nature coopérative de l'ANACDE, qui portent sur des questions ne soulevant aucune controverse et que les Parties souhaitent et peuvent régler. Ainsi, le CCPM a servi de principale voie institutionnelle de participation du public aux activités de la CCE; a contribué à l'établissement de règles de procédures ou de lignes directrices relatives aux communications visées à l'article 14, aux demandes de subventions au FNACE, aux consultations publiques; a aidé la CCE à mener un certain nombre de consultations publiques. Toutefois, les nouvelles restrictions budgétaires vont commencer à freiner les activités de base du Comité et limiter le volet diplomatique de son rôle auprès du public.

Le CCPM a bénéficié de façon constante et concrète de l'appui du Secrétariat (deux employées à plein temps et une consultante à temps partiel). Cette année, il a reçu 360 000 \$CAN (comparativement à 400 000 \$CAN les deux années précédentes) pour financer ses activités (une part importante de cette somme sert au remboursement des frais de déplacement des membres du public qui participent à ses réunions et ateliers portant sur des sujets connexes aux activités de la CCE). Il a également pu compter sur l'engagement et la mémoire institutionnelle à long terme du personnel du Secrétariat.

Le CCPM a aussi établi un registre public détaillé de ses travaux; toute partie intéressée peut le consulter sur le Web. Un tel niveau de transparence et d'ouverture rend crédibles les travaux du Comité et de la Commission. Ce registre remplit aussi une fonction de sensibilisation puisqu'il fait connaître les activités de la CCE à un vaste public et qu'il amène celui-ci à participer au dialogue portant sur les enjeux environnementaux nord-américains.

---

## Conclusions

- À quelques exceptions près, le Conseil n'a pas prévu de programme cohérent doté de buts mesurables et de sous-objectifs provisoires pour orienter les travaux de la CCE.
  - Le Secrétariat et les Parties ne s'entendent pas quant aux rôles et aux responsabilités du Secrétariat.
  - La confiance que les Parties accordaient au Secrétariat pour ce qui est de sa capacité à gérer des programmes dans leur intérêt collectif s'est érodée en partie.
  - Le CCPM s'est avéré un animateur de débat novateur et un point d'entrée pour le public.
  - Le double rôle du CCPM — défenseur des intérêts du public auprès des Parties et partenaire stratégique du Conseil — a soulevé des défis d'ordre théorique et opérationnel.
  - Les relations entre le CCPM et les représentants suppléants sont devenues de plus en plus importantes, mais elles demeurent tendues.
-

#### 5.4 Autres organismes consultatifs

L'ANACDE incite chaque Partie à créer un comité consultatif national (CCN) et un comité consultatif gouvernemental (CCG). Le CCN américain, créé peu après l'entrée en vigueur de l'ANACDE, compte douze membres – soit trois groupes de quatre représentants des ONG nationales et locales à vocation environnementale, des universités et du secteur privé. Le CCN canadien, formé en 1996, comprend neuf membres nommés pour un mandat de trois ans, qui reflètent la diversité du pays et les divers intérêts des secteurs public et privé. Le CCN mexicain a déjà compté seize membres issus des secteurs universitaire, scientifique et privé, des ONG et des collectivités autochtones, et a été actif durant la fin des années 1990, mais il a cessé toute activité. Dans tous les cas, les membres des CCN sont nommés par le membre du Conseil qui représente leur pays et ne reçoivent aucune rémunération.

Les CCN ont offert à leur gouvernement respectif une vision objective importante de la mise en application de l'ANACDE. Les comités canadien et américain étant diversifiés sur le plan géographique et sectoriel, des opinions différentes ont été entendues durant les discussions de leurs membres. Il est arrivé à chaque CCN de critiquer son propre gouvernement. Bien qu'il soit toujours difficile de déterminer l'impact des organes consultatifs, les deux CCN ont forcé les gouvernements à examiner des questions qu'ils n'auraient probablement pas abordées en temps normal (p. ex., celles qui sont liées aux articles 14 et 15).

Les États-Unis sont la seule Partie à avoir créé officiellement un CCG. Ce dernier est formé de dix représentants de gouvernements d'État, d'administrations locales et de tribus, et présente une diversité géographique relativement importante. Le travail du CCG consiste principalement à répondre aux demandes de conseils de l'EPA sur divers sujets. Le CCG se réunit habituellement au même moment que le CCN des États-Unis, et les deux comités cherchent ensemble à mieux sensibiliser le public à la CCE et à ses activités.

#### 5.5 La coordination interorganismes

Dans les trois pays, le programme de travail de la CCE va au-delà du mandat des autorités environnementales que représentent les membres du Conseil de la CCE. Par conséquent, les trois Parties doivent solliciter la participation d'autres ministères et organismes gouvernementaux, afin de pouvoir contribuer efficacement au programme de travail de la Commission. C'est particulièrement vrai dans le cas des États-Unis, car le mandat législatif de l'EPA vise une gamme plus restreinte d'enjeux que celui d'Environnement Canada ou du Semarnat.

Les observateurs conviennent que la coordination interorganismes aux États-Unis n'a pas été efficace durant les premières années. L'EPA, qui possédait peu d'expérience en matière de coordination de la participation du gouvernement américain aux activités d'organisations internationales, n'a pas investi suffisamment dans la sensibilisation de ses partenaires gouvernementaux à la CCE. En conséquence, la CCE a dû attendre avant de traiter certaines questions, parce que les États-Unis n'avaient pas mené de consultations interorganismes efficaces. Bien que la coordination se soit améliorée au sein de l'EPA, les dirigeants de certains organismes américains considèrent que la CCE apporte peu de valeur ajoutée à leurs programmes, car ils entretiennent déjà des relations bilatérales ou trilatérales avec leurs homologues canadiens et mexicains, et ne voient aucune raison de les placer sous la gouverne de l'EPA dans le contexte de la Commission. Le secteur de programme de la CCE relatif à la conservation de la biodiversité a été le premier touché par cette dissociation. Étant donné que l'organisme américain responsable de ces questions, à savoir le *Department of the Interior* (Ministère de l'Intérieur), n'était pas intéressé (depuis, il participe activement aux travaux), l'EPA n'a pas été en mesure de donner son accord au programme de base relatif à la biodiversité proposé par la CCE. D'autres organismes sont demeurés en retrait, même lorsqu'ils géraient des projets similaires au Mexique [p. ex., l'*US Agency for International*

- Dans quelle mesure les principales institutions créées par l'ANACDE fonctionnent-elles bien ensemble? 39

*Development* (Agence de développement international des États-Unis)]. Le budget limité de la CCE et la perception selon laquelle elle pourrait entraîner des coûts de transaction élevés avec une mince contrepartie ont dissuadé certains organismes de participer activement à ses travaux.

La coordination interorganismes ne constitue pas un problème au Canada, car Environnement Canada a déployé des efforts considérables pour mettre en œuvre des activités de sensibilisation et de coopération interministérielles et intergouvernementales (avec trois provinces). Au Canada, contrairement à ce qu'on observe aux États-Unis et au Mexique, ce sont les provinces qui édictent la plupart des lois de l'environnement, et le gouvernement fédéral n'a pas fait de l'ANACDE un accord exécutoire pour les provinces. Seulement trois des dix provinces canadiennes sont parties à l'ANACDE (l'Alberta, le Manitoba et le Québec) et bien peu d'intervenants ont fait des pressions pour que ce nombre augmente au cours des dernières années. Bien que le Canada n'ait pas constitué de CCG officiel, il a mis en place un comité intergouvernemental, composé du ministre fédéral de l'Environnement et des ministres des trois provinces participantes. Ce comité ne s'est pas réuni officiellement au cours des dernières années, mais des fonctionnaires de premier niveau des quatre gouvernements se parlent régulièrement, habituellement au téléphone, pour formuler les prises de position du Canada et participer à la préparation des projets de la CCE et de ses processus de planification. Globalement, les provinces concernées semblent satisfaites du processus. Bien que le petit nombre de provinces participantes puisse laisser croire que le Canada n'est pas totalement engagé à faire appliquer l'ANACDE, cette situation ne semble pas causer de problème, car le gouvernement fédéral consulte toutes les provinces au sujet des questions qui les touchent, qu'elles aient ou non signé l'Accord.

Le Mexique a été confronté à ses propres problèmes en matière de coordination interorganismes. D'une part, parce que le Semarnat a de nombreuses responsabilités en ce qui concerne les ressources naturelles et la protection de l'environnement, et que c'est un organisme plus petit que l'EPA et Environnement Canada, la coordination interne est plus facile pour la plupart des dossiers [à l'exception de la réglementation des produits chimiques toxiques qui, au Mexique, relève du *Secretaría de Salud* (Secrétariat à la Santé); aux États-Unis, c'est l'EPA qui réglemente les produits toxiques et au Canada, ce sont Environnement Canada et Santé Canada]. D'autre part, l'écart entre les politiques commerciales et environnementales est plus marqué au Mexique qu'il ne l'est au Canada ou aux États-Unis. Les fonctionnaires mexicains responsables du commerce ont toujours refusé de prendre en compte les questions environnementales dans les politiques commerciales connexes à l'ALÉNA, à la Zone de libre-échange des Amériques, à l'Organisation mondiale du commerce et aux autres ententes commerciales que le pays a ratifiées. Ils croient que l'importance des liens entre l'environnement et le commerce a été exagérée. Mais surtout, ils s'inquiètent depuis longtemps du fait que les pays développés peuvent faire de la protection de l'environnement une barrière non tarifaire, afin de bloquer l'accès aux exportations des pays en développement. Par exemple, ils ont toujours considéré que les restrictions imposées à l'importation du thon pêché selon des méthodes qui nuisent aux dauphins, énoncées dans la *Marine Mammal Protection Act* (Loi sur la protection des mammifères marins) des États-Unis, étaient une forme de protectionnisme déguisé.

## 5.6 Règlement officiel des différends entre les Parties (Partie V)

L'obligation qu'ont les Parties, en vertu du paragraphe 5(1), d'assurer l'application efficace de leur législation environnementale constitue l'obligation centrale de l'ANACDE. Fait sans précédent pour un accord international sur l'environnement, cette obligation est applicable par le truchement des mécanismes de règlement officiel des différends en place (Partie V de l'ANACDE), qui peuvent entraîner des pénalités financières (et, dans le cas des États-Unis et du Mexique, des sanctions commerciales) pour « toute allégation selon laquelle [une] Partie aurait omis de façon systématique d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ».

Les négociations ardues de la Partie V ont entraîné la création d'un processus alambiqué caractérisé par de nombreux mécanismes de freins et contrepoids. En dix ans, ce processus n'a jamais été appliqué et il est fort peu probable qu'il le soit dans un avenir prochain, car les Parties n'ont manifesté aucun intérêt de s'en prévaloir. Le Mexique, évidemment, s'est objecté aux obligations et aux sanctions exécutoires dès le début, préférant que l'ANACDE mette plutôt l'accent sur la coopération environnementale. Le Canada également serait prêt à révoquer la Partie V, même s'il a intégré une partie similaire dans l'Accord de libre-échange Canada-Chili. Toutefois, les États-Unis ont continué d'inclure des obligations et des mécanismes similaires (bien que plus simples) de règlement des différends dans d'autres accords commerciaux qu'ils ont négociés depuis l'ALÉNA (p. ex., avec le Chili, Singapour, l'Amérique centrale, l'Australie et le Maroc).

L'intention implicite des Parties de ne pas se prévaloir de la Partie V ne signifie pas que celle-ci n'est pas pertinente. Certains observateurs ont soutenu que : (i) sa seule existence pourrait dissuader les Parties d'adopter des lois de l'environnement rigoureuses en raison des risques commerciaux connexes possibles<sup>36</sup>; (ii) la Partie V est une des raisons pour lesquelles aucune autre province n'a adhéré à l'ANACDE; (iii) le Conseil a limité la portée du processus relatif aux communications des citoyens visant à empêcher la non-observation généralisée présumée, notamment pour réduire le risque qu'une autre Partie se prévale de la Partie V.

---

## Conclusion

- L'approche punitive intégrée dans la Partie V est contraire à la valeur de la coopération environnementale qui domine l'esprit de l'ANACDE dans son ensemble.





## **6. La CCE a-t-elle favorisé une participation plus soutenue du public à la gestion de l'environnement en Amérique du Nord?**

L'un des objectifs de l'ANACDE consiste à « encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales ». La CCE a favorisé cette participation dans le cadre de ses divers programmes, des travaux du CCPM, des activités du FNACE et, bien entendu, du processus relatif aux communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE.

Certains intervenants et des membres du personnel du Secrétariat sont d'avis que la participation du public représente l'un des principaux atouts de la Commission, car elle a déjà pour effet d'inciter les trois gouvernements à collaborer à l'égard de questions environnementales.

### **6.1 La participation du public**

La plupart des observateurs apprécient fortement la démarche de la CCE en ce qui a trait à la participation du public. La Commission a dépassé les attentes des Parties à cet égard, et les hauts fonctionnaires des trois pays estiment qu'il s'agit de l'une de ses plus grandes forces. Cependant, les mêmes observateurs, dont le CCPM et le Secrétariat, conviennent que la CCE devrait déployer davantage d'efforts pour solliciter la participation du milieu des affaires et des peuples autochtones (qui sont particulièrement intéressés à des questions comme la restructuration du secteur de l'électricité et le maïs, des sujets sur lesquels ont porté de récents rapports de la CCE établis aux termes de l'article 13 de l'ANACDE).

Pour leur part, les ONG qui œuvrent à l'échelle locale considèrent que les réunions annuelles que le Conseil tient avec le public offrent à ce dernier l'une des rares occasions de s'adresser directement aux ministres, tout en estimant, à l'instar d'autres intéressés, que ces réunions seraient somme toute plus productives si elles portaient sur un nombre de thèmes plus restreint.

Dans le milieu des institutions, la CCE occupe une place beaucoup plus grande au Mexique qu'au Canada ou aux États-Unis, où les politiques environnementales sont plus étoffées. Elle a, par exemple, joué un rôle déterminant au Mexique en favorisant la participation du public — en particulier les ONG à vocation environnementale — à l'élaboration de politiques. Si la CCE peut avoir de la difficulté à se mettre en évidence dans une ville comme Washington où un grand nombre d'instituts de recherche sur les politiques publiques, d'ONG et d'organismes gouvernementaux s'intéressent à l'environnement, elle joue par contre un rôle important dans la ville de Mexico. Le Secrétariat de la CCE a pu entrer plus facilement et plus fréquemment en contact avec des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'entreprise au Mexique qu'avec leurs homologues du Canada, sans parler de ceux des États-Unis. Cette facilité d'accès rehausse l'image de la CCE au Mexique tout en lui donnant de nombreuses occasions de faciliter la participation du public à l'élaboration de politiques environnementales.

Par ailleurs, la CCE reçoit moins de soutien que prévu aux États-Unis de la part des principaux groupes d'intervenants (les ONG, les entreprises et le milieu universitaire), et ce, pour diverses raisons. L'intérêt des ONG américaines à l'égard de la CCE a diminué, en partie parce que cette dernière n'a pas vraiment eu d'incidence dans ce pays, et en partie parce que certaines de ces ONG se sont détournées de l'environnement et du commerce pour se consacrer à d'autres domaines. Les ONG américaines sont d'avis que le Conseil a affaibli la portée du processus relatif aux communications des citoyens, ce qui a soulevé leur mécontentement et contribué à leur désintéressement. Par contre, les ONG canadiennes et mexicaines trouvent que ce processus a favorisé une plus grande transparence relativement aux enjeux particuliers auxquels est confronté chacun de ces pays.

Selon les ONG canadiennes et américaines à vocation environnementale et commerciale, les dispositions du chapitre 11 de l'ALÉNA constituent l'une des principales questions soulevées ces dernières années par l'application de cet accord et de l'ANACDE. L'incapacité de la CCE à concentrer ses efforts sur cette question l'empêche d'établir des relations adéquates avec certaines entités du milieu des ONG à vocation environnementale ou commerciale.

Le secteur privé est représenté au sein du CCPM, il a participé à plusieurs ateliers de la CCE et il a pris part à quelques projets, mais, dans l'ensemble, il a joué un rôle restreint jusqu'à présent dans le cadre des activités de la CCE, même si l'on tient compte de différences notables entre les trois pays.

Le milieu des affaires canadien considère que le libre-échange est d'une importance cruciale pour son avenir et que, par conséquent, des institutions comme la CCE, dont les travaux ont trait au commerce, ont un rôle de premier plan à jouer en matière de coopération environnementale et de coordination des activités connexes. Ce milieu souhaite que la CCE mette davantage l'accent sur le développement durable au lieu de ne viser que des questions environnementales, et qu'elle axe son programme de travail sur les liens entre l'environnement et le commerce. Bon nombre de dirigeants d'entreprises canadiennes sont d'avis que la CCE ne s'est pas penchée sur les questions qui les intéressent au plus haut point, et qu'elle n'a pas pris en compte les opinions qu'ils ont formulées (notamment en ce qui concerne la présentation des données sur les émissions de polluants dans le rapport *À l'heure des comptes*; voir la page 18). Ils estiment que la Commission devrait établir des relations plus fructueuses avec des organismes commerciaux comme la Chambre de commerce du Canada, la *Canadian Manufacturers and Exporters Association* (Association des manufacturiers et des exportateurs du Canada) ou le Conseil canadien des chefs d'entreprise. Le fait qu'une grande majorité des gens d'affaires aient l'impression que la CCE vise principalement à défendre la cause de l'environnement les a d'autant plus dissuadés de participer à ses activités.

Aux États-Unis, peu de représentants du milieu des affaires ont jugé vraiment utile de participer activement aux travaux de la CCE, car, à leur avis, peu de ces travaux donnent vraiment suite à leurs préoccupations. Au Mexique, la situation est différente. En ayant élaboré des programmes offrant des avantages directs à certains secteurs du milieu des affaires de ce pays (p. ex., soutien à la prévention de la pollution dans les petites et moyennes entreprises), la CCE a été en mesure de les motiver davantage à participer à ses activités qu'elle n'a réussi à le faire au Canada ou aux États-Unis.

Avec l'intégration croissante des marchés en Amérique du Nord, l'intérêt que les gens d'affaires portent à la CCE pourrait augmenter si celle-ci se concentrait sur des questions environnementales qui ont des incidences commerciales et économiques et qui les intéressent davantage. Il pourrait s'agir de l'échange de crédits d'émissions atmosphériques, de la facilitation et de la promotion du commerce de produits et services écologiques, des barrières non tarifaires en relation avec l'environnement, des problèmes environnementaux associés à certains modes de transport et passages frontaliers (p. ex., la pollution que génèrent les moteurs de camion tournant au ralenti). Le milieu des affaires pourrait constituer une précieuse source d'information et de savoir-faire à l'égard de ces questions, et une plus grande participation de sa part aux projets de la CCE permettrait à celle-ci d'obtenir des résultats plus pertinents dans le domaine des politiques et de leur donner davantage de crédibilité aux yeux d'un plus vaste public.

---

## Conclusions

- Les observateurs conviennent que la CCE a davantage réussi à établir des liens avec ses groupes environnementaux qu'avec le milieu des affaires et les organismes autochtones.
- Certaines ONG se disent de plus en plus désabusées du fait que la CCE semble avoir peu d'influence et tenir peu compte de leurs priorités, et elles participent moins à ses activités qu'auparavant.

---

### 6.2 Le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale

La CCE a créé le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) en 1995 afin de financer des projets communautaires au Canada, au Mexique et aux États-Unis qui favorisent l'atteinte de ses buts et objectifs. Depuis sa création jusqu'en 2003, le FNACE a octroyé 196 subventions (dont 79 pour la réalisation de projets binationaux ou trinationaux) totalisant 9,36 millions de dollars canadiens, et ces subventions ont permis aux bénéficiaires de solliciter une aide supplémentaire de 5 millions de dollars de la part d'autres sources. Les projets subventionnés ont donné lieu à un large éventail d'activités ayant notamment trait à la biodiversité, aux produits et services écologiques, à l'énergie, à la santé humaine et à la qualité de l'air. L'ANACDE n'a pas prescrit la création du FNACE, mais le Secrétariat l'a proposée à un moment où il disposait d'un surplus de fonds. En raison des récentes contraintes budgétaires, la CCE a dû mettre un terme aux activités de ce fonds; cependant, elle continuera d'apporter un soutien administratif aux projets financés en 2002 et 2003 jusqu'à la fin de leurs activités.

Le FNACE a apporté son soutien aux projets qui :

- étaient de nature communautaire;
- visaient à trouver une solution à une question ou à un problème précis et menaient à des résultats concrets;

- cadraient avec des partenariats de collaboration équitables conclus par ou avec des organisations de différents secteurs et/ou pays en Amérique du Nord;
- soutenaient les objectifs de la CCE (en complétant son programme courant);
- développaient ou renforçaient les capacités des populations, institutions et organisations locales;
- soulignaient l'importance de la durabilité et mettaient en relation des questions de nature environnementale, sociale et économique;
- misaient sur un soutien financier supplémentaire, mais ne pouvaient vraisemblablement pas obtenir de financement complet auprès d'autres sources.

### **Encadré 8. Sur les traces de la baleine grise : établissement de liens entre les efforts déployés dans les aire marines protégées s'étendant de l'État de Baja California à la mer de Béring**

En 2001, la CCE a octroyé 250 000 \$US à la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada, au Center for Marine Conservation and Environmental Defense (Centre pour la conservation du milieu marin et la défense de l'environnement) des États-Unis et à l'organisme Pronatura du Mexique afin de susciter la participation du public et de favoriser la création d'un réseau d'aires marines protégées (AMP) dans la région s'étendant de la Baja California à la mer de Béring (région Baja-Béring) que fréquente la baleine grise, une espèce migratrice. Les partenaires locaux se sont chargés de sensibiliser les collectivités et de constituer des groupes d'intérêts, ont tenu des ateliers et ont fait valoir l'importance que revêt la conservation du milieu marin.

Ce projet constitue la première démarche internationale en vue de créer un réseau d'AMP le long de la côte nord-américaine du Pacifique. Il a permis d'établir des liens entre les projets communautaires ayant trait aux AMP et de leur donner une dimension trinationale. Il a en outre fait la preuve des avantages que procure la coopération trinationale relativement à la conservation des espèces migratrices.

L'activité de conservation de la région Baja-Béring visera à collecter des fonds pour soutenir les activités à différents emplacements et poursuivre le projet.

On peut obtenir de plus amples renseignements au sujet de ce projet sur le site Web de la CCE, à l'adresse <<http://www.ccc.org/grants/projects/details/index.cfm?varlan=français&ID=149>>.

En plus d'octroyer des subventions, le FNACE a servi de tribune pour échanger de l'information, et ce, en diffusant des renseignements sur les projets subventionnés et en aidant les organismes qui se consacrent à des questions analogues à entrer en communication les uns avec les autres. Le FNACE a ainsi contribué à l'exécution des fonctions de la CCE consistant à renforcer les capacités et à sensibiliser le public.

Un examen interne des activités du FNACE, qui s'est terminé en juin 2000, a permis de conclure que ce fonds obtenait des résultats tangibles et notables tout en contribuant d'une manière significative à l'atteinte des objectifs de la CCE. Le CCPM, les ONG et les responsables gouvernementaux mexicains estiment que le FNACE a eu une très grande utilité.

---

## Conclusion

- Le FNACE a joué un rôle important en matière de renforcement des capacités, a favorisé la participation des organismes communautaires, particulièrement au Mexique, et a élargi la base des groupes intéressés aux activités de la CCE.
- 

### 6.3 Le processus relatif aux communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE

Comme il est indiqué plus haut, l'ANACDE a été négocié par crainte qu'une Partie qui omettrait de faire appliquer ses lois de l'environnement ait un avantage concurrentiel sur les autres Parties. Le paragraphe 5(1) de cet accord stipule que « chacune des Parties assurera l'application efficace de ses lois et réglementations environnementales ». Le processus relatif aux communications des citoyens constitue l'un des principaux mécanismes mis en place en vertu de l'ANACDE afin de donner suite à son objectif consistant à favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales. Comme le stipule l'article 14 de cet accord, ce processus autorise toute personne ou toute ONG à présenter au Secrétariat une communication dans laquelle il est allégué qu'une Partie « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». Toutefois, une telle allégation n'oblige pas son auteur à établir de liens avec le commerce (p. ex., que l'omission d'appliquer la législation procure un avantage commercial). Lorsqu'une communication satisfait à certains critères, le Secrétariat peut estimer qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie visée. En outre, si le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un « dossier factuel », il peut constituer ce dossier si le Conseil approuve sa recommandation par un vote des deux tiers. Avec un vote analogue, le Conseil peut également l'autoriser à rendre le dossier factuel publiquement accessible.

Un dossier factuel ne formule aucune recommandation et l'ANACDE ne réclame aucune suite de la Partie visée. Ce dossier vise à déclencher des examens internes, à faire la lumière sur la question soulevée, à donner lieu, le cas échéant, à un renforcement de la collaboration interministérielle ou intergouvernementale, à mettre éventuellement la Partie visée dans l'embarras vis-à-vis du public. Bien que la constitution et la publication d'un dossier factuel, à toutes fins pratiques, mettent un terme au processus de traitement d'une communication, les Parties semblent avoir convenu, de façon non officielle, de ne pas recourir aux dispositions de la Partie V de l'ANACDE pour régler un différend, et ce, même si un dossier factuel révélait qu'une Partie « aurait omis de façon systématique d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement »<sup>37</sup>.

Parmi les mécanismes que prévoit l'ANACDE, ce processus est le plus novateur et le plus controversé qui soit. Le CCPM, le CCN du Canada et celui des États-Unis, le CCG des États-Unis, les ONG et des universitaires ont largement acclamé ce processus parce qu'il obligeait les Parties à rendre davantage de comptes. Mais le point de vue de ces dernières est plus ambigu, car, tout en cautionnant les principes sur lesquels se fonde le processus, à savoir la transparence, la reddition de comptes et une protection accrue de l'environnement, dans les faits, elles ont cherché à le contourner pour des motifs que les observateurs externes n'ont pas vraiment appréciés. Même si la CCE a reçu beaucoup moins de communications que prévu au départ, le processus a occupé une place dominante dans son emploi du temps, a tendu les relations entre le Conseil, le CCPM et le Secrétariat, et a même, selon certaines personnes, porté atteinte à la poursuite du programme de coopération entre les Parties.

Les attentes notablement différentes des citoyens et des gouvernements à l'égard du processus sont à l'origine de cette controverse, et les défenseurs de ce processus ont exprimé diverses opinions à son sujet en affirmant qu'il s'agissait :

- d'un mécanisme unique et indispensable pour favoriser une application stricte des lois de l'environnement<sup>38</sup>;
- d'une pierre angulaire de l'ANACDE<sup>39</sup>;
- d'un élément fondamental de l'ANACDE<sup>40</sup>.

Par contre, les responsables gouvernementaux sont généralement surpris du caractère inquisiteur de ce processus et de l'autonomie dont jouit le Secrétariat pour l'administrer<sup>41</sup>. Un grand nombre d'entre eux ont de la difficulté à concevoir qu'un organisme financé par des fonds gouvernementaux soit habilité à donner publiquement son opinion sur leurs décisions réglementaires. Certains ont même suggéré de limiter la portée du processus en soutenant que les auteurs de communication devraient épuiser tous les recours dont ils disposent à l'échelon local et prouver qu'une omission d'application a des effets néfastes directs avant de se prévaloir des dispositions de l'article 14. Les gouvernements se sont dits particulièrement préoccupés par les allégations d'omission généralisée contenues dans certaines communications, notamment par les deux aspects suivants :

- Aspect pratique : Comment peut-on répondre à une accusation aussi générale? Combien peut coûter un relevé des stratégies et des activités d'application des lois dans de grandes régions sur une période déterminée? De quelle manière les pays visés participeraient-ils à cette démarche [cet aspect est particulièrement important pour le Canada étant donné que ses provinces ont davantage de responsabilités en matière d'application des lois que le gouvernement fédéral]? Comment peut-on définir l'expression « application efficace »?
- Aspect juridique : La constitution d'un dossier factuel en fonction d'une allégation d'omission d'application généralisée peut-elle conduire au règlement d'un différend en vertu de la Partie V de l'ANACDE<sup>42</sup>?

Les représentants des gouvernements canadien et mexicain (les États-Unis n'ont pas été autant visés que leurs voisins par le processus) ont par conséquent soulevé la question de savoir quelles preuves les auteurs devraient présenter avant qu'une Partie n'engage les ressources nécessaires à la constitution d'un dossier factuel<sup>43</sup>.

Les démarches de présentation d'une communication et de constitution d'un dossier factuel se sont avérées plus coûteuses que prévu pour tous les intéressés, à savoir les auteurs, les Parties et le Secrétariat. En fait, le processus relatif aux communications est relativement rigide et il ne prévoit aucun autre mécanisme pour résoudre une question une fois qu'il est en marche.

**Tableau 4. État, en février 2004, des communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE**

	Partie visée			Total
	Canada	Mexique	États-Unis	
Communications en cours de traitement	4	7	-	11
Communications traitées	10	14	8	32
Dossiers factuels constitués et rendus publics	4	4	1	9
Communications rejetées parce qu'elles ne justifiaient pas un plus ample examen aux termes des paragraphes 14(1) ou 14(2)	4	6	3	13
Communications rejetées en vertu de l'alinéa 14(3)a)	-	-	2	2
Communications rejetées en vertu du paragraphe 15(1)	1	3	1	5
Communication retirée par ses auteurs	-	-	1	1
Communications rejetées par le Conseil aux termes du paragraphe 15(2) à la suite d'un avis du Secrétariat estimant qu'elles justifiaient la constitution d'un dossier factuel	1	1	-	2
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>43</b>

Les deux questions suivantes sont examinées ci-après :

- Le processus relatif aux communications des citoyens a-t-il été mis en œuvre conformément aux dispositions de l'ANACDE?
- Le processus relatif aux communications des citoyens a-t-il été avantageux pour l'environnement en Amérique du Nord?

**Le processus relatif aux communications des citoyens a-t-il été mis en œuvre conformément aux dispositions de l'ANACDE?**

Lorsque les Parties ont négocié ce processus, elles ont convenu de se pencher ultérieurement sur un certain nombre d'aspects de la mise en œuvre (p. ex., l'intervalle entre les diverses étapes du processus). Certains d'entre eux ont soulevé d'importantes questions quant à l'interprétation des dispositions de l'Accord. En 1995, les Parties ont adopté un premier ensemble de *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (les « Lignes directrices ») qui ont permis d'étoffer certains détails procéduraux et administratifs ne figurant pas dans l'ANACDE. En 1998, elles ont proposé d'apporter des modifications à ces lignes directrices, mais après une consultation publique, le CCPM s'est opposé à ces modifications. Lors de la session ordinaire qu'il a tenue en 1999, le Conseil a adopté certaines des modifications proposées, ainsi que quelques autres concernant l'application de l'article 14, et a entrepris des discussions à l'interne sur les Lignes directrices, notamment la constitution des dossiers factuels (article 15).

En raison d'une très forte opposition du public, en 2000, le Conseil a convenu de demander au CCPM d'examiner les enseignements tirés de l'historique du processus depuis 1995, et de se pencher sur certaines questions préoccupantes avant d'apporter d'autres modifications aux Lignes directrices. Le CCPM a présenté son rapport au Conseil en juin 2001, intitulé *Les enseignements tirés de l'examen de l'historique des communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, dans lequel il formule des suggestions précises quant à la rapidité, à la transparence, à

l'accessibilité, à l'équilibre et au suivi du processus. Le Conseil a accepté certaines de ces suggestions du CCPM, mais a rejeté les autres. En novembre 2001, il a accepté de donner suite aux recommandations du Secrétariat en vue de constituer quatre dossiers factuels, mais a décidé d'en restreindre la portée à certains faits cités dans les communications connexes au lieu de retenir les allégations d'omission généralisée. De nombreux observateurs ont estimé que cette décision allait à l'encontre de la résolution que le Conseil avait adoptée en 2000, et dans laquelle il s'engageait à demander au CCPM d'examiner toute modification au processus relatif aux communications avant qu'elle ne soit appliquée. En 2002 et en 2003, le CCPM a tenu des consultations publiques distinctes sur deux questions : la limitation de la portée des dossiers factuels et le fait que le Conseil ait demandé au Secrétariat de soumettre son plan de travail à l'examen des Parties avant de constituer un dossier factuel. De nombreux observateurs ont soutenu que cette nouvelle manière de procéder avait rendu le processus encore plus légaliste et plus compliqué qu'auparavant.

Aux termes de l'ANACDE, le Secrétariat joue un rôle essentiel dans l'administration du processus, et ce rôle l'oblige à tenir compte des intérêts tant des Parties que des auteurs des communications. Ces derniers et des observateurs externes estiment généralement que le Secrétariat s'est acquitté convenablement de ses obligations<sup>44</sup>. Quant au Comité d'examen indépendant, il a affirmé en 1998 que les frictions entre le Secrétariat et le Conseil avaient davantage trait à des questions de procédure que de fond. De leur côté, les Parties sont d'avis que, parfois, le Secrétariat a donné au processus une portée qui n'était pas celle envisagée (p. ex., en proposant de faire des observations publiques sur la manière dont les Parties se conformaient au processus) et a outrepassé ses pouvoirs (p. ex., en publiant un dossier factuel sans que les Parties ne l'y aient autorisé, et en faisant part aux médias des objections des Parties). Dans un cas, le Conseil a réprimandé publiquement le Secrétariat en alléguant qu'il ne s'était pas conformé aux Lignes directrices<sup>45</sup>. La manière dont celui-ci a administré le processus, particulièrement au début, a suscité des rapports d'opposition entre lui et les Parties.

Les membres du Conseil ont un rôle individuel difficile à jouer dans l'administration du processus, car ils peuvent être à la fois l'objet d'une communication et des acteurs dans le cadre de son suivi. S'ils n'équilibrent pas adéquatement ces deux rôles opposés, ils risquent de miner la légitimité du processus et son objectif premier, à savoir favoriser la transparence et l'application efficace de la réglementation de l'environnement. Le Conseil a adopté une série de mesures au cours des années afin de limiter la portée du processus<sup>46</sup>, notamment :

- en refusant d'examiner des allégations de non-application généralisée dans plusieurs dossiers factuels;
- en limitant la portée des dossiers factuels;
- en mettant en question l'information suffisante dont a besoin le Secrétariat pour recommander la constitution d'un dossier factuel.

Le CCPM, les CCN, le CCG des États-Unis, des universitaires, des observateurs indépendants et des ONG ont considérablement et maintes fois critiqué le Conseil pour avoir pris ces mesures<sup>47</sup>. Ils ont affirmé : (i) que le Conseil a outrepassé ses pouvoirs en prenant des décisions qui, aux termes de l'ANACDE, relèvent du Secrétariat (p. ex., en déterminant si une communication est admissible); (ii) que ces mesures peuvent occasionner de grandes difficultés aux citoyens lorsqu'ils veulent présenter une communication; (iii) que ces décisions ou ces actions entacheront la crédibilité du processus; (iv) qu'elles contribueront à ce que l'on perçoive dorénavant les membres du Conseil en situation de conflit d'intérêts. À leur avis, ces modifications contredisent les motifs qui ont initialement incité les Parties à énoncer les articles 14 et 15, à savoir « permettre à quelque 350 millions de "paires d'yeux" de prévenir le Conseil de toute situation abusive imputable à une application peu sévère de la législation sur l'environnement »<sup>48</sup>.

Ces critiques sont partagées par une équipe de conseillers juridiques des trois pays qui formulent régulièrement des avis au Secrétariat sur des questions relatives aux articles 14 et 15. Dans une lettre au CEDAA, ces conseillers ont mentionné que<sup>49</sup> :

[...] si la portée des dossiers factuels continue de se limiter à des omissions alléguées d'appliquer les lois (p. ex., un nid détruit à un endroit ou un cours d'eau pollué à un autre endroit), cela aura probablement pour effet de restreindre gravement l'utilité du processus visé aux articles 14 et 15. En outre, cette limitation de la portée des dossiers factuels peut miner en permanence l'intégrité du processus, à tel point que les auteurs de communication perdront de l'intérêt à son égard. Son intégrité et sa crédibilité sont essentielles, car il s'agit d'un processus public dont les fondements et le déroulement reposent sur les réactions et les démarches des citoyens et des ONG des trois pays.

Par contre, dans le cadre d'une résolution qu'il a adoptée en mars 2004 concernant la communication Exploitation forestière en Ontario, le Conseil a approuvé la constitution d'un dossier factuel élargi après que les auteurs de cette communication aient fourni, à la demande de la CCE, d'autres renseignements pour appuyer leurs allégations. La quantité de preuves qu'un auteur de communication doit fournir avant que le Conseil n'approuve la constitution d'un dossier factuel continue d'être un objet de litige aux yeux de nombreux observateurs.

De plus, des auteurs de communication ont également critiqué le fait que les Parties ne fournissent pas les renseignements que leur réclame le Secrétariat, qu'elles retardent le processus, qu'elles entravent l'examen de la CCE en prenant des mesures coercitives non fondées et qu'elles ne répondent pas aux lettres des auteurs de communication<sup>50</sup>.

#### **Le processus relatif aux communications des citoyens a-t-il été avantageux pour l'environnement en Amérique du Nord?**

Des données non scientifiques révèlent que le processus a permis de protéger la salubrité de l'environnement. Cependant, ces bienfaits n'ont pas été relevés systématiquement, car les dossiers factuels ne donnent pas obligatoirement lieu à un suivi. En général, on pourrait s'attendre à ce que le processus permette tout au moins au gouvernement visé par une communication de faire la lumière sur la question à l'étude et l'incite à réviser ses stratégies d'application des lois. Malgré les problèmes énumérés dans la section ci-dessus, on peut affirmer que le processus a eu des incidences positives, comme l'illustrent les cas suivants :

- L'ampleur du projet de développement de l'île de Cozumel a été réduite et des mesures supplémentaires ont été prises afin de protéger un récif menacé. En outre, cette affaire a incité le gouvernement mexicain à modifier sa législation sur l'évaluation environnementale.
- La présentation de la communication BC Hydro a servi d'incitatif au règlement de questions qui étaient en suspens depuis longtemps. Quant au dossier factuel qui en a résulté, il a suscité des suggestions afin d'améliorer l'application du processus provincial de planification de l'utilisation de l'eau ainsi que de la politique fédérale visant « aucune perte nette ».
- L'enquête du Secrétariat à laquelle a donné lieu la communication BC Logging a permis de relever des lacunes dans les procédures de Pêches et Océans Canada, et ce ministère s'est employé ultérieurement à les combler.
- Pêches et Océans Canada a renforcé sa présence dans les provinces des Prairies.
- Dans une lettre au gouvernement de la Colombie-Britannique, Environnement Canada a fait mention de la communication BC Mining lorsqu'il a rejeté une proposition d'adopter une méthode moins coûteuse mais moins efficace de traitement des effluents à la mine Britannia.

- La communication relative à l'exploitation d'une ferme d'élevage de crevettes au Mexique (Aquanova) a incité les auteurs de la communication, les autorités locales, les organismes environnementaux et le promoteur du projet d'élevage à entreprendre des négociations qui ont donné lieu à des mesures de réduction des incidences des eaux usées de la ferme et à l'instauration d'un programme de reboisement de la mangrove.

Il faut souligner que le processus pourrait avoir d'autres avantages pour l'environnement si le Conseil ne cherchait plus à le restreindre. Certains observateurs ont soutenu, par exemple, que les mesures prises par le Conseil ont entaché la crédibilité du processus, qu'elles sont directement responsable du fait que le gouvernement américain n'a pas été visé par de nouvelles communications au cours des quatre dernières années et qu'aucune grande ONG à vocation environnementale n'a plus recours au processus<sup>51</sup>.

---

## Conclusions

- Durant les premières années, le Secrétariat a usé de pouvoirs qui outrepassaient ceux que lui confère l'ANACDE.
  - Plus récemment, le Conseil a pris des mesures restrictives qui portent atteinte au principe d'équilibre énoncé par l'ANACDE ainsi qu'au mandat du Secrétariat, à tel point qu'elles pourraient avoir des effets néfastes sur l'utilité et la crédibilité du processus.
  - Le public estime que les Parties n'apportent aucun appui au processus relatif aux communications des citoyens ni aux principes sur lesquels il se fonde.
  - Le processus a une grande utilité en révélant les lacunes des activités d'application des lois.
  - Le processus a eu des effets positifs sur l'environnement, même si ceux-ci sont modérés.
-



## 7. Recommandations

Le CEDAA a tiré des conclusions sur divers aspects de l'application de l'ANACDE et des travaux de la CCE au cours des dix dernières années. À partir de ces conclusions, il a formulé les recommandations suivantes, lesquelles visent à soutenir le Conseil et les autres institutions de la Commission dans leur élaboration des orientations pour la prochaine décennie.

## Recommandations du CEDAA

---

### Expansion de l'action trilatérale en faveur de l'environnement nord-américain

1. Renouveler l'engagement vis-à-vis de la CCE à titre d'institution novatrice
  2. Poursuivre l'examen des principaux enjeux liés à l'environnement et au développement durable en Amérique du Nord
  3. Approfondir nos connaissances sur les liens entre l'environnement et le commerce
  4. Renforcer les capacités en vue de la formation de partenariats environnementaux plus solides
- 

### Bonne gouvernance et fonctionnement efficace de la CCE

5. Clarifier les relations : la bonne gouvernance de la CCE
  6. Rendre des comptes et présenter des rapports sur l'exécution des obligations
  7. Ajouter de la valeur aux sessions ordinaires du Conseil de la CCE
  8. Cibler le programme de la CCE de manière à en assurer l'efficacité et l'efficience
  9. Assurer un financement durable de la CCE par le financement de base et la recherche de fonds supplémentaires
  10. Assurer la mise en œuvre efficace du processus relatif aux communications des citoyens
  11. Conclure une entente concernant le règlement des différends aux termes de la Partie V
- 

### Approfondissement des connaissances et expansion du public cible

12. Approfondir et diffuser les connaissances
  13. Élargir le public cible de la CCE
- 

### Suivi des recommandations

14. Mettre à effet les recommandations du présent rapport

## Expansion de l'action trilatérale en faveur de l'environnement nord-américain

### 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 2 : Poursuivre l'examen des principaux enjeux liés à l'environnement et au développement durable en Amérique du Nord**

La CCE a effectué des travaux sur plusieurs enjeux environnementaux de portée trilatérale et a ainsi contribué à l'établissement de plans d'action communs par les trois Parties dans des domaines tels que la conservation de la biodiversité, la gestion rationnelle des produits chimiques et la protection de la santé des enfants. Sa capacité à accomplir des progrès dans d'autres domaines a parfois été entravée par le caractère politiquement délicat des enjeux pour une ou plusieurs des Parties. Les activités de la CCE à l'égard de tels enjeux nécessitent une détermination minutieuse de la portée des travaux et une définition claire des rôles.

**Nous recommandons que la CCE continue d'examiner les principaux enjeux liés au développement écologiquement durable en Amérique du Nord. Parmi les enjeux à l'égard desquels la Commission devrait poursuivre son examen ou entreprendre des travaux à l'avenir, nous avons relevé les suivants : la gestion de l'énergie (notamment, les énergies renouvelables et les outils d'échange de droits d'émission de polluants), la gestion de l'eau (notamment, le traitement des eaux usées urbaines et la protection des bassins versants) et la conservation de la biodiversité.**

**Nous recommandons que le Conseil établisse clairement les fonctions de catalyse et d'analyse de la CCE à l'égard des activités liées aux enjeux environnementaux nord-américains; le Conseil devrait formuler des critères pour mettre en évidence la présence active de la CCE dans les sphères suivantes :**

- le rassemblement d'experts et de chercheurs en vue d'établir une base pour le dialogue;
- la constitution d'une tribune offrant un cadre protégé pour les discussions sur les problèmes et les enjeux entre les Parties et les groupes intéressés;
- la mise au point d'outils et la promotion de pratiques exemplaires.

## **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'espérer 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.

## Bonne gouvernance et fonctionnement efficace 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 plan de travail, 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 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 6 : Rendre des comptes et présenter des rapports sur l'exécution des obligations

Aux termes de l'ANACDE, le directeur exécutif a la responsabilité d'établir le rapport annuel de la CCE selon les instructions que lui donne le Conseil. Ce rapport est censé faire état des mesures prises par chaque Partie pour s'acquitter de ses obligations. Le rapport annuel est donc un important moyen de tenir les Parties responsables du respect de leurs obligations nationales et de suivre les progrès qu'elles accomplissent à cet égard, mais il a été sous-utilisé.

**Nous recommandons que les Parties fassent un meilleur usage des rapports nationaux établis en vue du rapport annuel pour fournir, au moment opportun, des comptes rendus objectifs sur les progrès qu'elles accomplissent dans l'exécution de leurs obligations aux termes de l'ANACDE.**

## Recommandation 7 : Ajouter de la valeur aux sessions ordinaires du Conseil de la CCE

Les sessions ordinaires annuelles du Conseil de la CCE constituent pour les ministres une importante occasion d'établir un plan d'action commun à l'égard de l'environnement nord-américain et de prendre des mesures trilatérales en faveur du développement durable.

Nous recommandons que les sessions ordinaires annuelles du Conseil soient structurées autour d'un ordre du jour permanent :

- permettant aux ministres de s'acquitter de leurs fonctions de membres du conseil d'administration de la CCE et, à cette fin :
  - d'établir le plan stratégique de la CCE;
  - de surveiller la mise en application de l'ANACDE;
  - de recevoir des rapports du directeur exécutif sur les résultats du programme de coopération environnementale et l'exercice de ses autres fonctions aux termes de l'ANACDE;
- fournissant aux ministres l'occasion :
  - d'annoncer les principales initiatives de la CCE;
  - de faire rapport des progrès accomplis dans leur pays respectif quant à la mise en application de l'ANACDE;
  - de mettre en relief les principaux projets ou initiatives qui favorisent la coopération environnementale en Amérique du Nord;
  - de souligner les aspects de leurs programmes nationaux respectifs relatifs à l'environnement et au développement durable qui pourraient retirer des avantages d'une action trilatérale par l'intermédiaire de la CCE;
  - d'interagir avec les citoyens à l'égard d'un ensemble ciblé de thèmes environnementaux.

Le directeur exécutif a un rôle essentiel à jouer dans l'organisation de la session du Conseil de manière à aider les ministres à réaliser ces objectifs.

### **Recommandation 8 : Cibler le programme de la CCE de manière à en assurer l'efficacité et l'efficience**

La CCE a mis en place un vaste programme d'activités au cours de sa première décennie d'existence et bon nombre des activités menées ont engendré des avantages directs pour l'environnement et les citoyens de l'Amérique du Nord. Il est possible d'accroître l'efficacité de ce programme en le ciblant davantage et en lui donnant une orientation stratégique plus claire. Cela permettrait au Secrétariat d'obtenir des résultats de plus grande qualité dans un nombre plus restreint de champs d'activité.

**Nous recommandons que le Conseil de la CCE établisse un plan d'action stratégique quinquennal pour la coopération environnementale en Amérique du Nord. Le directeur exécutif devrait amorcer le processus requis à cette fin, en collaboration avec les représentants suppléants, le CCPM et les Comités consultatifs nationaux.**

Nous recommandons en outre que ce plan d'action stratégique, de concert avec les résultats de notre examen décennal, serve de base à l'élaboration d'un plan opérationnel triennal par le directeur exécutif, en collaboration avec les représentants suppléants et compte tenu des avis du CCPM, en vue de son approbation par le Conseil en décembre 2004. Le plan opérationnel triennal devrait ensuite guider l'établissement des plans de travail annuels des institutions de la CCE, ainsi que celui des comptes rendus annuels présentés au Conseil et au public sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre.

## **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.**

## **Approfondissement des connaissances et expansion du public cible**

### **Recommandation 12 : Approfondir et diffuser les connaissances**

La CCE joue un rôle important à titre de lieu de production et de conservation de renseignements sur l'environnement qui concernent notamment les tendances relatives aux normes environnementales et à leur observation en Amérique du Nord, l'état de l'environnement, ainsi que les liens entre l'environnement et le commerce. La production de connaissances représente un point fort de la CCE et est un rôle fondamental grandement prisé par tous les groupes intéressés, gouvernementaux et autres. Les rapports établis par le Secrétariat en vertu de l'article 13 de l'ANACDE sur les questions environnementales de portée continentale constituent l'un des mécanismes utiles d'approfondissement et de diffusion des connaissances.

Afin de conserver et d'accroître son rôle directeur en matière d'approfondissement des connaissances sur l'environnement, la CCE doit veiller à ce que l'information qu'elle présente repose sur de solides bases scientifiques et cible des publics qui peuvent utiliser efficacement ses analyses; elle doit veiller à ce que ses produits informationnels respectent constamment les plus hautes normes de qualité. Ce besoin relatif à des produits dignes de confiance s'étend non seulement aux rapports officiels du Secrétariat, mais également à tous les produits informationnels des institutions de la CCE.

**Nous recommandons que la CCE renforce sa fonction d'établissement de rapports objectifs sur l'environnement nord-américain et s'emploie activement à devenir le centre d'information reconnu sur les principaux enjeux liés à l'environnement et au développement durable en Amérique du Nord.**

**Nous recommandons que le Secrétariat de la CCE assure la qualité et l'utilité de ses analyses et produits informationnels :**

- en ciblant mieux ses activités de recherche et de diffusion d'information, de sorte que celles-ci soient pertinentes par rapport aux politiques et axées sur les besoins de la clientèle;
- en procédant à des consultations adéquates afin d'obtenir l'avis de tous les groupes intéressés opportuns relativement à une question ou à un produit donné;
- en faisant appel au processus d'évaluation par les pairs pour s'assurer de la rigueur de ses produits.

**Nous recommandons que le budget de la CCE comporte des affectations adéquates pour l'établissement de rapports par le Secrétariat en vertu de l'article 13 de l'ANACDE, et que le Secrétariat veille particulièrement à ce que l'élaboration de ces rapports repose sur des analyses éclairées et rigoureuses et sur le recours au processus d'évaluation par les pairs.**

### **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.**

## Suivi des recommandations

### 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.



## Annexes

### Annexe 1. Mandat du CEDAA

#### 1. Nom officiel

Le « Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE » (CEDAA).

#### 2. Mandat

Conformément à la résolution du Conseil n° 03-02, le CEDAA entreprendra un examen rétrospectif de l'application de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) durant les dix dernières années et soumettra au Conseil un rapport sur ses conclusions. Ce rapport comprendra également un examen des effets environnementaux de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), ainsi que des recommandations au Conseil visant à orienter les activités de la Commission de coopération environnementale (CCE) au cours de la prochaine décennie. Le CEDAA établira ce rapport avec la contribution du Conseil, du Secrétariat, du Comité consultatif public mixte (CCPM) et d'un grand éventail d'organismes et d'institutions de son choix. Il en remettra la version finale au Conseil le 1<sup>er</sup> avril 2004 au plus tard.

#### 3. Tâches

- 3.1 Fixer la portée et les objectifs du rapport.
- 3.2 Établir un plan de travail et un échéancier pour l'établissement du rapport.
- 3.3 Solliciter les observations et les suggestions du public, du Conseil, du Secrétariat et du CCPM à des étapes importantes du processus, y compris sur l'ébauche du rapport et de ses recommandations préliminaires.
- 3.4 Formuler des recommandations au Conseil en vue de leur inclusion dans la version finale du rapport.
- 3.5 Mettre la version finale du rapport à la disposition du public.

#### **4. Soutien au CEDAA**

- 4.1 Le Secrétariat soutiendra financièrement les travaux du CEDAA en tenant compte de sa politique sur les déplacements et des limites budgétaires de la CCE.
- 4.2 Le CEDAA fera appel à un consultant de son choix pour accomplir les tâches qui lui sont confiées, notamment la rédaction de la version finale du rapport que ledit consultant soumettra à son examen. Le CEDAA pourra recourir aux services d'autres consultants, le cas échéant, afin de mener des recherches spécialisées indépendantes sur toute question utile à la rédaction de la version finale du rapport.
- 4.3 Le Secrétariat pourra suggérer un plan de travail et un échéancier au CEDAA pour l'établissement du rapport.
- 4.4 Le Secrétariat fournira au CEDAA les documents de référence dont il fera la demande pour mener ses travaux.
- 4.5 Le Secrétariat fournira au CEDAA les services d'interprétation et de traduction dont il pourrait avoir besoin.

#### **5. Constitution**

- 5.1 Le CEDAA comprendra six membres, soit deux membres choisis par chacune des trois Parties à l'ANACDE. Ils seront choisis en fonction de leurs compétences en matière d'environnement et de commerce ou de domaines connexes, de leur connaissance de l'ANACDE et de la CCE, de leur expérience dans le milieu des affaires, des universités ou des organisations non gouvernementales. Les membres du CEDAA agiront à titre bénévole et indépendamment des Parties.
- 5.2 Lors des réunions du CEDAA, la présence de trois membres (un de chaque pays) constituera le quorum.
- 5.3 Les membres du CEDAA choisiront l'un des leurs pour présider les réunions.

## Annexe 2. Membres du CEDAA

**Pierre Marc Johnson** (président), avocat, médecin, ancien premier ministre du Québec et ancien professeur de droit à l'Université McGill et maintenant avocat-conseil au cabinet Heenan Blaikie, à Montréal, possède une vaste expérience dans le domaine des négociations internationales avec les Nations Unies portant sur l'environnement et le développement. Il a assumé récemment la présidence du Comité d'évaluation du mécanisme global de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Il donne des conférences en Amérique du Nord, en Amérique latine et en Europe sur le fonctionnement et les effets de la mondialisation. Auteur de *The Environment and NAFTA – Understanding and Implementing the New Continental Law* (Island Press, Washington, 1996), il a également publié de nombreux essais, notamment *Beyond Trade: the Case for a Broadened International Governance Agenda* (Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 2000) et *Citizens, States and International Regimes: Challenges in a Globalized World* (Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 2003). M. Johnson a fait partie des membres fondateurs et a assumé la vice-présidence de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, un organe consultatif auprès du premier ministre du Canada; de 1990 à 1997, il a occupé le poste de président du Comité de la politique étrangère de la Table ronde.

**Daniel Basurto** est juriste spécialiste des questions d'environnement et associé fondateur de la société Lexcorp Abogados, par l'entremise de laquelle il a conseillé des entreprises mexicaines et étrangères en matière de conformité à la législation de l'environnement du Mexique. Il est l'actuel président de la commission écologique de la *Confederación Nacional de Cámaras Industriales* (Confédération des chambres industrielles du Mexique), et il fait partie de comités de l'environnement de diverses associations industrielles du Mexique. Il est membre des comités consultatifs mexicains sur le développement durable et sur la normalisation dans le domaine de l'environnement. M. Basurto a déjà été membre du Comité consultatif public mixte de la CCE. Il a publié de nombreux articles sur le droit de l'environnement dans des revues et publications spécialisées, tant du Mexique que de l'étranger.

**Jennifer A. Haverkamp** a été représentante adjointe des États-Unis pour le commerce dans les secteurs de l'environnement et des ressources naturelles, au Bureau du représentant américain au commerce, où elle a supervisé les négociations sur les aspects environnementaux des accords commerciaux et participé aux négociations entourant l'ANACDE. Auparavant, elle s'est occupée de questions d'application de la loi au sein de l'*Environmental Protection Agency* (Agence de protection de l'environnement), a été juriste spécialiste des questions d'environnement au ministère de la Justice des États-Unis et a effectué des recherches sur les politiques environnementales à la *Conservation Foundation* (qui fait maintenant partie du Fonds mondial pour la nature). Elle travaille actuellement comme consultante indépendante dans le domaine du commerce et des politiques environnementales internationales à Washington, D.C. M<sup>me</sup> Haverkamp est aussi professeure auxiliaire à l'Université John Hopkins et fait partie du comité consultatif sur les politiques commerciales et environnementales du Bureau du représentant américain au commerce.

**John F. Mizroch** est président-directeur général du *World Environment Center*, un organisme sans but lucratif qui soutient les programmes environnementaux des entreprises, où il met à profit sa vaste expérience dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement durable. Il a déjà été agent du service extérieur en Afrique du Sud et a occupé un poste de cadre au ministère du Commerce, sous les administrations Reagan et Bush. Il a aussi agi comme conseiller principal du Comité économique mixte du Congrès américain. Il est également avocat et a déjà travaillé dans un cabinet privé. Immédiatement avant son arrivée au *World Environment Center*, M. Mizroch était directeur exécutif d'une organisation sans but lucratif de Washington, D.C., qui faisait la promotion du transfert de technologies environnementales et de l'investissement dans les pays émergents. Cette

fonction l'a amené à gérer ou à superviser des programmes en Amérique latine, en Asie et en Europe de l'Est. Il fait partie du comité consultatif sur les politiques commerciales et environnementales du Bureau du représentant américain au commerce.

**Robert J.D. Page** est vice-président, Développement durable, à la société TransAlta, une entreprise privée de production d'électricité à Calgary, en Alberta. Il est également président du conseil d'administration de la fondation canadienne BIOCAP, membre du conseil d'administration de l'Institut international du développement durable, et membre du *Business Environment Leadership Council* du *Pew Centre on Global Climate Change* (Washington, D.C.). M. Page a déjà été président du conseil d'administration de l'*International Emissions Trading Association*, à Genève. Ancien doyen de la faculté d'aménagement de l'environnement de l'Université de Calgary, il y est toujours professeur auxiliaire en science de l'environnement.

**Blanca Torres** est professeure et chercheuse au *El Colegio de México*. Elle est membre du réseau national des chercheurs et de l'*Academia Mexicana de Ciencias* (Académie des sciences du Mexique). M<sup>me</sup> Torres est une spécialiste de la politique étrangère du Mexique et des relations entre ce pays et les États-Unis; les enjeux environnementaux sont au cœur de ses travaux.

### Annexe 3. Méthode

Les six membres du CEDAA ont été nommés en octobre 2003 par le Conseil de la CCE. Ce comité indépendant a été chargé d'examiner le fonctionnement et l'efficacité de l'accord environnemental parallèle à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), c'est-à-dire l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Pour sélectionner les six membres du CEDAA, le Conseil s'est fondé sur leur compétence en matière de commerce et d'environnement ou dans des domaines connexes, sur leur connaissance de l'ANACDE et de la CCE, ainsi que sur leur expérience dans le milieu des affaires, de l'enseignement ou des organisations non gouvernementales (voir la liste des membres à l'annexe 2). Au cours de son mandat, le Comité s'est réuni treize fois, dont cinq fois en personne et huit fois par le biais de téléconférences.

---

<b>Calendrier d'activités du CEDAA</b>	<b>Date</b>
Annonce du mandat du CEDAA	Résolution du Conseil, 28 mars 2003
Nomination des membres du CEDAA	Octobre 2003
Première réunion en face-à-face des membres du CEDAA, à Montréal	15 octobre 2003
Consultation publique générale	16 octobre 2003
Première téléconférence du CEDAA	31 octobre 2003
Réunion conjointe du CEDAA et du Comité consultatif public mixte	5 décembre 2003
Deuxième téléconférence du CEDAA	8 décembre 2003
Troisième téléconférence du CEDAA	18 décembre 2003
Consultation d'intervenants clés	12 janvier 2004
Deuxième réunion en face-à-face des membres du CEDAA, à Mexico	19-20 janvier 2004
Quatrième téléconférence du CEDAA	18 février 2004
Troisième réunion en face-à-face des membres du CEDAA, à Washington	4 mars 2004
Quatrième réunion en face-à-face des membres du CEDAA, à Montréal	5-6 avril 2004
Cinquième téléconférence du CEDAA	16 avril 2004
Sixième téléconférence du CEDAA	22 avril 2004
Cinquième réunion en face-à-face des membres du CEDAA, à Montréal	18 mai 2004
Septième téléconférence du CEDAA	2 juin 2004
Huitième téléconférence du CEDAA	8 juin 2004
Présentation du rapport du CEDAA lors de la séance du Conseil	22 juin 2004

---

Le CEDAA a eu recours aux moyens suivants pour son examen de l'application de l'ANACDE :

1. *Étude documentaire* : rapports de la CCE, documents officiels et études publiées. L'annexe 7 renferme la liste des documents consultés aux fins du rapport du CEDAA.
2. *Entrevues* : Plus d'une centaine de personnes ont été interviewées, dont certaines plus d'une fois. La plupart des entrevues ont été effectuées par les membres du Comité ou le personnel de Stratos; le CEDAA a confié les autres entrevues à des sous-contractants qu'il a lui-même embauchés.

Les personnes interviewées ont été choisies en fonction des critères suivants :

- un équilibre entre les catégories d'intervenants des trois pays;
- un échantillonnage représentatif des membres (anciens et actuels) du Conseil de la CCE, des responsables gouvernementaux (dont certains n'étaient pas rattachés au domaine de l'environnement), des membres d'organisations non gouvernementales, des porte-parole de l'industrie, des membres (anciens et actuels) de comités consultatifs (Comité consultatif public mixte, Comités consultatifs nationaux, Comité consultatif gouvernemental des États-Unis) et des experts indépendants;
- la disponibilité;
- des considérations budgétaires.

En outre, les membres du CEDAA ont interviewé tous les cadres supérieurs de la CCE. Les sous-contractants se sont chargés des entrevues avec le personnel de la CCE, les responsables gouvernementaux et les autres personnes susceptibles de pouvoir contribuer à leur projet. La liste de toutes les personnes interviewées figure à l'annexe 4.

3. *Contribution du public* : Peu après la constitution du CEDAA, le Secrétariat de la CCE, par le biais d'une liste de distribution électronique, a invité le public à faire part de ses observations au Comité. Le CEDAA a également fait parvenir une lettre à 115 intervenants non gouvernementaux (dont des personnes du milieu des affaires), constituant un mélange représentatif des parties intéressées des trois pays, pour les inviter à soumettre des commentaires écrits au Comité. La liste des personnes ayant répondu à cet appel est fournie à l'annexe 5.
4. *Recherches commandées* : Le CEDAA a commandé neuf études sur divers sujets connexes à son mandat. On trouvera à l'annexe 6 la liste de ces études et de leurs auteurs.
5. *Examens par les pairs* : Le CEDAA a demandé aux cinq spécialistes indépendants suivants d'examiner la version provisoire du rapport et de lui transmettre leurs observations : Jorge Bustamante (El Colegio de la Frontera Norte/University of Notre Dame), Alejandro Lorea (Consejo Coordinador Empresarial), John Kirton (Université de Toronto), John Knox (Pennsylvania State University), David Runnalls (Institut international du développement durable).

## Annexe 4. Liste des personnes interviewées

Nom	Poste	Institution
Acheson, Kathy		Ministère de l'Environnement de l'Alberta
Adkins, Jocelyn		US EPA
Alanís-Ortega, Gustavo	Presidente	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Audley, John	Senior Transatlantic Fellow	German Marshall Fund (auparavant rattaché à l'US EPA et à des ONG des États-Unis)
Ayers, Judith	Assistant Administrator for International Affairs	US EPA; représentante suppléante des États-Unis
Ballhorn, Richard	Directeur	Affaires extérieures et commerce international Canada
Barba, Regina	Directora General de Participación Ciudadana	Semarnat
Bastida-Muñoz, Mindahi Crescencio	Presidente	Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable
Bejarano, Fernando		Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México
Bellefleur, Julie-Anne	Secrétaire du Conseil	CCE
Benedetto, Miguel	Director General	Asociación Nacional de la Industria Química
Berger, Martha (Dr.)	Office of Children's Health Protection	US EPA
Berle, Peter		Ancien membre du CCPM (États-Unis)
Bowcott, Andy	Gestionnaire	Environnement Canada, Direction des relations internationales; ancien membre du CPG
Bramble, Barbara		National Wildlife Federation; membre du Comité d'examen indépendant (quadriennal)
Browner, Carol	Ancienne administratrice de l'US EPA et membre du Conseil (États-Unis)	
Caldwell, Jake		Globalization and the Environment Program, National Wildlife Federation, Washington, DC
Carabias, Julia	Ancienne secrétaire du Semarnat et membre du Conseil (Mexique)	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat)
Carillo, Oscar	Designated Federal Officer	US EPA; membre désigné du CCN et du CCG des États-Unis
Carpentier, Chantal Line	Chef, Environnement, économie et commerce	CCE
Castillo Ceja, Mateo	Ancien président	CCN du Mexique
Cerutti, Rita	Gestionnaire intérimaire	Environnement Canada, Direction des relations internationales; membre du CPG
Charbonneau, Julie	Analyste des politiques	Environnement Canada, Élaboration et intégration des politiques
Christmas, Dan	Conseiller principal	Conseil de bande Membertou; membre du CCPM
Clarey, Patricia	Chief of Staff	Office of Governor Schwarzenegger; membre du CCPM

<b>Nom</b>	<b>Poste</b>	<b>Institution</b>
Clarke, Amelia	Présidente	Sierra Club du Canada
Clifford, Jerry	Deputy Assistant Administrator	US EPA, Office of International Affairs
Cloghesy, Michael	Président	Centre patronal de l'environnement du Québec; ancien membre du CCPM (Canada)
Cooper, Katherine	Chercheuse	Association canadienne du droit de l'environnement
Correa Sandoval, Adriana Nelly	Profesor	Centro de Calidad Ambiental
Cortinas, Cristina	Ex directora de Materiales Peligrosos, Residuos y Actividades de Riesgo	Auparavant rattachée à l'Instituto Nacional de Ecología; fait maintenant partie du secteur privé
Cough, Paul	Director	US EPA, Office of International Environmental Policy
de Buen, Odón	Ex Director	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
Delgado, Martha	Presidente	Presencia Ciudadana Mexicana
Desai, Dinkerrai	Environmental Coordinator	U.S. Army Material Command; membre du CCPM
Duran, Arturo	Commissioner	International Boundary and Water Commission (États-Unis); membre du CCPM
Elgie, Stewart		Membre du CCN du Canada
Enkerlin, Ernesto	Presidente	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Fernández, Adrián	Director General de Investigación sobre la Contaminación Urbana, Regional y Global	Instituto Nacional de Ecología
Ferretti, Janine	Ancienne directrice exécutive	CCE
Ferron-Tripp, Spencer	Agent des médias et de la sensibilisation	CCE
Figuroa, Alma Leticia	Directora General de Ecología y Protección Civil	Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua
Findlay, Rick	Directeur	Enquête Pollution, Programme sur l'eau
Fisher, Jeff		US State Department, Office of Ecology and Terrestrial Conservation
Gardner, Jane	Manager and Counsel, Remediation Programs	General Electric Company; membre du CCPM
Garver, Geoff	Chef, Unité des communications des citoyens	CCE
Gérin, Jacques		Ancien président du CCPM
González, Victor	Director	Fondo para proyectos de prevención de la contaminación
Greene, Adam	Director	US Council for International Business, Environmental Affairs and Corporate Responsibility; membre du CCN des États-Unis
Guerrero, Hernando	Directeur	CCE, Bureau du Mexique
Hajost, Scott	Executive Director	IUCN USA Multilateral Office, Washington, D.C.
Hanson, Arthur J.	Membre distingué	Institut international du développement durable

<b>Nom</b>	<b>Poste</b>	<b>Institution</b>
Hecht, Alan	Director	US EPA, Sustainable Development; ancien négociateur de l'ANACDE
Hermann, Hans	Chef, Conservation de la biodiversité	CCE
Hoth, Jürgen	Gestionnaire, Conservation de la biodiversité	CCE
Jarvis, Bill	Directeur	Environnement Canada, Recherches en politiques
Kennedy, William	Directeur exécutif	CCE
Knox, John	Professor of Law	Pennsylvania State University; président du CCN des États-Unis
Lapierre, Louise		Environnement Québec
Lazar, Avrim	Directeur exécutif	Association des produits forestiers du Canada; ancien représentant suppléant (Canada)
Lavallée, François	Chef	Environnement Canada, Inventaire national des rejets de polluants
Lichtinger, Victor	Ancien secrétaire du Semarnat et directeur exécutif de la CCE	Semarnat
Lloyd, Evan	Directeur des communications	CCE
Magraw, Dan	President	Center for International Environmental Law; ancien conseiller juridique de l'EPA lors des négociations entourant l'ANACDE
Mahfood, Steve	Director	Missouri Department of Environmental Quality; président du CCG des États-Unis
Mann, Howard	Consultant, Comité d'examen indépendant (quadriennal)	
Marzouk, Evonne		US EPA
May, Elizabeth	Directrice exécutive	Sierra Club du Canada
McDonald, Patricia	Consultante	Membre du CCPM
Medina Aguilar, José Manuel		Semarnat, membre du CPG (Mexique)
Mitchell, Anne	Directrice exécutive	Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement
Muffett, Carroll	International Counsel	Defenders of Wildlife, Washington, DC
Padrón, Francisco	Director, Programa IMAC	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza
Pepin, Manon	Chargée de liaison du CCPM / Superviseure du FNACE	CCE
Pérez-Gil, Ramon	Consultant	Comité national de l'UICN, Mexico
Perras, Jean		Président du CCN du Canada
Phare, Merrell-Ann	Directrice exécutive / Conseillère juridique	Centre for Indigenous Environmental Resources; membre du CCPM
Plaut, Jonathan		Ancien membre du CCPM (États-Unis)
Porter, Stephen	Senior Attorney, Trade and Climate Change	Center for International Environmental Law, Washington / Genève
Price, Michelle		US EPA, Office of Pollution Prevention and Toxics
Redhead, Bob		Chamber of Commerce
Redlin, David		US EPA; membre du CPG des États-Unis

<b>Nom</b>	<b>Poste</b>	<b>Institution</b>
Rose, Erwin		US State Department
Roy, Martin	Coordonnateur	Affaires étrangères Canada, Accords de coopération environnementale
Rubinoff, Pam	Mexican Programs Coordinator	Coastal Resources Center, University of Rhode Island
Runnalls, David	Président	Institut international du développement durable
Saint-Laurent, Carole	Conseillère en politiques internationales	FMN/UICN, Toronto
Samaniego, José Luis		Ancien représentant suppléant du Mexique
Sandoval Olvera, Carlos	President	Consejo Nacional de Industriales Ecologistas
Schorr, David	Consultant	Ancien président du CCN des États-Unis (WWF US)
Shantora, Victor	Chef, Polluants et santé	CCE
Silvan, Laura	Directora	Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental
Slater, Robert	Ancien sous-ministre adjoint	Environnement Canada, Service de la conservation de l'environnement
Smith, Norine	Sous-ministre adjointe	Environnement Canada; représentante suppléante du Canada
Stoub, Jeffrey	Gestionnaire des publications	CCE
Tajbakhsh, Melida		US Department of the Interior
Tingley, Donna	Présidente	CCPM
Tollefson, Chris	Professeur de droit	Université de Victoria
Tornel, Raúl	Ex-Présidente	Comisión de Ecología, Concamin
Urteaga, José Antonio	Director de Programas	Fideicomiso para el Ahorro de Electricidad
Vaughn, Scott	Director	Organisation des États américains, Développement durable; ancien employé de la CCE responsable du programme sur l'environnement et le commerce
Vetter, Darci		Office of the US Trade Representative, Office of Environment and Natural Resources
Wirth, David	Professeur	Boston College Law School; membre du CCN des États-Unis
Whitehouse, Tim	Chef, Droit et politiques de l'environnement	CCE
Wright, Doug	Directeur des programmes	CCE

## Annexe 5. Liste des personnes ayant soumis des commentaires écrits

---

<b>Nom</b>	<b>Affiliation</b>	<b>Pays</b>
Agardi, Tundy	Executive Director, Sound Seas	États-Unis
Alanís-Ortega, Gustavo	Centro Mexicano de Derecho Ambiental	Mexique
Angulo, Rayo	-	Mexique
-	Association canadienne des fabricants de produits chimiques	Canada
Cortinas, Cristina	Instituto Nacional de Ecología	Mexique
Esty, Daniel	Yale University	États-Unis
Hill, Bonny	BC Hydro	Canada
Jiménez, Blanca	Universidad Nacional Autónoma de México	Mexique
Knox, John	Associate Professor of Law, Penn State University	États-Unis
Muller, Frank G.	Université Concordia	Canada
Penn, Alan	Conseiller scientifique, Administration régionale crie	Canada
Wirth, David	Professor, Boston College Law School	États-Unis
Wong, Yee	Institute for International Economics	États-Unis

---

## Annexe 6. Liste des études commandées

- Block, Greg M. – International Environmental Law Project, Lewis and Clark Law School. *The North American Commission for Environmental Cooperation and the Environmental Effects of NAFTA: A Decade of Lessons Learned and Where They Leave Us.*
- Christensen, Randy L., avocat – Sierra Legal Defense Fund. *The Citizen Submission Process Under Articles 14 & 15 of the North American Agreement for Environmental Cooperation: A Canadian NGO Perspective.*
- Creech, Heather, directrice, Transmission du savoir – Institut international du développement durable. *CEC Information Assessment.*
- Dannenmaier, Eric, Alastair Lucas, José Juan González M., et Carla Delfina Aceves – Tulane Institute for Environmental Law and Policy. *Assessing the NACEC Public Advisory Committees.*
- Deutz, Andrew M., conseiller spécial en matière de politique mondiale – UICN. *Comments on the Relevance and Effectiveness of the Commission on Environmental Cooperation for the Ten-year Review and Assessment Committee.*
- Gutiérrez Mendivil, Domingo – Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. *Evaluación del Decenio del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).*
- Oven, Mark, et Marina Bergua – PA Consulting Group. *Analysis of capacity building results as part of the 10-year assessment of the Commission's operations on Environmental Cooperation.*
- Paquin, Marc, et Karel Mayrand – Centre international Unisféra. *The Effectiveness of the NAAEC Articles 14 & 15 Process: Discussion Paper.*
- Wold, Chris – International Environmental Law Project (IELP), Lewis and Clark Law School. *The Inadequacy of the Citizens' Submission Process of Articles 14 & 15 of the North American Commission on Environmental Cooperation.*

## Annexe 7. Ouvrages consultés

- Abel, Andrea. 2003. *NAFTA's North American Agreement for Environmental Cooperation: A Civil Society Perspective*. Americas Program Policy Report. Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 17 mars.
- Allen, Linda. 2003. *CEC Bibliography*. Centre international Unisféra, Montréal. Septembre.
- Allen, Linda. 2003. *Literature Review of the North American Agreement on Environmental Cooperation*. Centre international Unisféra, Montréal. Septembre.
- Audley, John, Demetrios G. Papademetriou, Sandra Polaski et Scott Vaughn. 2003. « Introduction. » *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Novembre.
- Audley, John, et Scott Vaughan. 2003. *Time for the NAFTA Environmental Watchdog to Get Some Teeth*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Audley, John. 2003. *Issue Brief: The Art of the Possible: Environment in the Free Trade Area of the Americas*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Novembre.
- Audley, John. 2003. *Learning lessons taught by NAFTA*. Carnegie Endowment for International Peace (publié originalement dans *San Diego Union-Tribune*), Washington, D.C. Novembre.
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement. 1993. *Resolution No. IBRD 93-10: The World Bank Inspection Panel*. Septembre.
- Bemal, Carlos, et coll. 2004. *Ten-year Review of the CEC – Special Legal Advisors' Letter to the TRAC*. Février.
- Block, Greg. 2003. « Trade and the Environment in the Western Hemisphere: Expanding the North American Agreement on Environmental Cooperation into the Americas. » *Environmental Law* (Lewis and Clark Law School), 33(3). Été.
- CCE (Commission de coopération environnementale). 1996a. *Répercussions de l'ALÉNA – Répercussions possibles de l'ALÉNA : déclarations et arguments (1991–1994)*. Montréal.
- CCE. 1996b. *Répercussions de l'ALÉNA — Tentatives récentes de modélisation des répercussions du commerce sur l'environnement : un aperçu de quelques études*. Montréal. Avril.
- CCE. 1997. *Les institutions de l'ALÉNA – La performance et le potentiel environnementaux de la Commission du libre-échange et autres organes connexes à l'ALÉNA*. Montréal.
- CCE. 1999. *L'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA – Cadre d'analyse (phase II) et études d'enjeux*. Montréal.
- CCE. 2001. *Priorités concernant le renforcement des capacités de gestion de l'environnement au Mexique*. Montréal. Juin.
- CCE. 2002a. *Libre-échange et environnement – Un tableau plus précis de la situation*. Montréal.
- CCE. 2002b. *Programme d'action nord-américain pour 2003 à 2005*. Montréal. Décembre.
- CCE. 2002c. *Les effets environnementaux du libre-échange : Documents de recherche présentés à l'occasion du Symposium nord-américain sur les liens entre l'environnement et le commerce (octobre 2000)*. Montréal.
- CCE. 2003. *Plan stratégique concerté pour la conservation de la biodiversité en Amérique du Nord*. Montréal.
- CCPM (Comité consultatif public mixte). 2001. *Les enseignements tirés de l'histoire des communications des citoyens sur les questions visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*. CCE. Juin.
- CCPM. 2002a. *Avis au Conseil n° 02-08 : Possibilités de renforcement des capacités et de sensibilisation du public dans le cadre du programme de gestion rationnelle des produits chimiques*. CCE. Juillet.
- CCPM. 2002b. *Avis au Conseil n° 02-09 – Objet : La Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord et le chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain*. CCE. Juillet.
- CCPM. 2002c. *Projet de Plan opérationnel de la Commission de coopération environnementale pour 2003 à 2005*. CCE.
- CCPM. 2003a. *Avis au Conseil n° 03-01 – Objet : Recherche d'un équilibre entre les intérêts du public et des investisseurs dans l'application du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain*. CCE. Mars.

- CCPM. 2003b. *Avis au Conseil n° 03-05 – Objet : Restriction de la portée des dossiers factuels et examen de l'application de la résolution du Conseil n° 00-09 relative aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*. CCE. Décembre.
- CCPM. 2004. *Le CCPM formule des avis aux ministres de l'Environnement sur les articles 14 et 15 de l'ANACDE et sur les espèces envahissantes en Amérique du Nord*. CCE. Janvier.
- Charnovitz, Steve. 2002. « The Economics of Energy and the Environment: Reflections on North American Environmental Cooperation. » *Canada-United States Law Journal*, 28.
- Comité consultatif gouvernemental des États-Unis. 2002. Avis n<sup>os</sup> 2002-6, 2002-7, 2002-8 et 2002-9 adressés au membre américain du Conseil de la CCE. Washington, D.C.
- Comité consultatif gouvernemental des États-Unis. 2004. Lettre d'avis adressée au membre américain du Conseil de la CCE. Washington D.C.
- Comité consultatif national des États-Unis. 2002. Lettre adressée au membre américain du Conseil de la CCE. Novembre.
- Comité consultatif national du Canada. 2002. Sans titre. Novembre.
- Comité d'examen indépendant. 1998. *Examen quadriennal de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement : rapport du Comité d'examen indépendant*. Montréal.
- Commission du libre-échange de l'ALÉNA – Déclaration conjointe*. Montréal. Octobre 2003.
- Cosbey, Aaron. 2002. *NAFTA's Chapter 11 and the Environment: A Briefing Paper for the CEC's Joint Public Advisory Committee*. Institut international du développement durable. Juin.
- Deere, Carolyn. 2004. « The FTAA: Time for Fairer, Greener Regional Integration. » *Bridges*. 8(1). Janvier.
- Deere, Carolyn L., et Daniel C. Esty (dir.). 2002. *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Dimento, Joseph F., et Pamela M. Doughman. 1998. « Soft Teeth in the Back of the Mouth: The NAFTA Environmental Side Agreement Implemented. » *Georgetown International Environmental Law Review*, 10(3).
- Environment News Service. 2004. *Environment Key to U.S. Free Trade Agreement with Morocco*. Mars.
- Environmental Law Institute. 2003. *Final Report: Issues Related to Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*. Washington, D.C. Octobre.
- Ferretti, Janine. 2003. « Innovations in Managing Globalization: Lessons from the North American Experience. » *Georgetown International Environmental Law Review*, 15(3).
- Ganster, Paul. 2002. « Chapter 1: Economy and Environment: Overview and Recommendations. » *The U.S.-Mexican Border Environment: Economy and environment for a sustainable border region: Now and in 2020*. San Diego State University Press, San Diego, CA.
- Goldschmidt, Mark R. 2002. « The Role of Transparency and Public Participation in International Environmental Agreement: The North American Agreement on Environmental Cooperation. » *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 29(2).
- Hufbauer, Gary C., et Jeffery J. Schott. 2000. *North American Environment Under NAFTA*. Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary C., Reginald Jones et Diana Orejas. 2001. *NAFTA and the Environment Americas: Lessons for Trade Policy*. Discours prononcé lors de l'International Policy Forum. Février.
- Institut international du développement durable. 2000. « A Summary Report from the NACEC Trade and Environment Symposium. » *Sustainable Developments*, 41(1). Octobre.
- Johnson, Pierre Marc. 2002. « Trade Liberalization and the Environment: from NAFTA to the FTAA. » *Isuma*, printemps.
- Logan, Marty. 2003. *Trade-Americas: FTAA Environmental Outlook Bleak, Experts Say*. Inter Press Service, Montréal. Octobre.
- Mann, Howard. 2000. « NAFTA and the Environment: Lessons for the Future. » *Tulane Environmental Law Journal*, 13(2).
- Mann, Howard. 2003. *The Free Trade Commission Statements of October 7, 2003, on NAFTA's Chapter 11: Never-Never Land or Real Progress?* Institut international du développement durable.

- Markell, David L., et John Knox (dir.). 2003. *Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation*. Stanford University Press, Palo Alto, CA.
- Maurer, Crescencia, et coll. 2003. *Aligning Commitments: Public Participation, International Decision-Making, and the Environment*. World Resources Institute, Washington, D.C. Mai.
- McFadyen, Jacqueline. 1998. *NAFTA Supplemental Agreements: Four Year Review*. Institute for International Economics.
- Menyas, Peter. 2003. « NAFTA Advisory Group Urges Ministers to Maintain Funding for Community Projects. » *International Environmental Reporter*. Novembre.
- Menyas, Peter. 2004. « Adviser Warns NAFTA Ministers Against Diluting Environmental Complaint Process. » *The Environment Reporter*. Janvier.
- Paquin, Marc, et Karel Mayrand. 2003a. *The Articles 14 & 15 Citizen Submission Process: Discussion Paper*. Centre international Unisféra, Montréal.
- Paquin, Marc, et Karel Mayrand. 2003b. *The CEC and NAFTA Effects on the Environment: Discussion Paper*. Centre international Unisféra, Montréal. Septembre.
- Paquin, Marc, et Karel Mayrand. 2003c. *The Evolution of the CEC Program and Budget: Discussion Paper*. Centre international Unisféra, Montréal. Septembre.
- Paquin, Marc. 2004. *CEC Groups and Committees: Analysis and Recommendations*. Centre international Unisféra, Montréal. Janvier.
- Projet de recherche sur les politiques. 2002. *Environment and Trade Project: Defining the Research Agenda*. Compte rendu d'atelier. Ottawa (Ontario). Juin.
- Raustiala, Kal. 2001. *Reporting and Review Institutions in 10 Multilateral Environmental Agreements*. Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi.
- Schott, Jeffery. 2003. *Statement Before the Tenth Regular Session of the Council of the Commission for Environmental Cooperation*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Stratos Inc. 2000. *Mexico's Environmental Management Capacity Needs in Support of the North American Agreement on Environmental Cooperation*. Ottawa (Ontario). Juillet.
- Studer, Isabel. 2003. *Communication : Has the North American Commission Been Effective?* Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- US Committee on Finance. 2003. Déclaration du sénateur Senator Max Baucus. *Negotiation of a U.S.-Central American Free Trade Agreement*. Septembre.
- USTR. 1998. *NAFTA Works for America: Administrative Update on the North American Free Trade Agreement 1993-1998*.
- Vaughn, Scott. 2003. « The Greenest Trade Agreement Ever? Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Liberalization. » Dans : *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Novembre.
- Vaughan, Scott, et John Audley. 2003. *Ten Year Review of the North American Commission for Environmental Cooperation: Preliminary Observations*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C.

## **Annexe 8. Rapports du Secrétariat établis en vertu de l'article 13 de l'ANACDE**

### ***Le maïs et la biodiversité : Les effets du maïs transgénique au Mexique (ébauche)***

**11 mars 2004**

Le 11 mars 2004, le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) a publié l'ébauche de son rapport intitulé *Le maïs et la biodiversité : Les effets du maïs transgénique au Mexique* en vue de recueillir les commentaires du public. La rédaction de ce rapport indépendant a été confiée à des spécialistes de renommée mondiale. La CCE a entrepris d'élaborer ce rapport en 2002 quand plusieurs collectivités et organisations non gouvernementales lui ont demandé de mener une étude sur la découverte de matériel génétique modifié dans des variétés traditionnelles de maïs cultivées au Mexique, en dépit d'un moratoire décrété sur l'ensemencement de maïs transgénique dans ce pays. Le Secrétariat de la CCE a constitué un groupe consultatif international chargé de piloter l'élaboration du rapport et de conseiller les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis.

Le rapport final renfermera une analyse des incidences prévues de la présence de maïs transgénique au Mexique. Ces incidences ont trait notamment à la diversité génétique du maïs et de ses espèces sauvages apparentées, aux écosystèmes naturels, à l'agriculture, à la santé humaine et animale, à la société et à la culture mexicaines, aux risques et possibilités connexes.

### ***Les possibilités et les défis environnementaux liés au marché nord-américain de l'électricité en évolution***

**17 juin 2002**

Ce rapport analyse les impacts environnementaux à grande distance et les impacts transfrontaliers des installations de production d'électricité, la nouvelle capacité de production, les incidences possibles de l'intégration du marché de l'électricité sur l'environnement nord-américain. Il souligne également les possibilités de coopération environnementale dans les domaines suivants : gestion des bassins atmosphériques transfrontaliers; instruments économiques novateurs; efficacité énergétique et énergie renouvelable; accès à l'information; information, planification et évaluation des impacts transfrontaliers et cumulatifs. Tout au long de l'élaboration du rapport, les membres du Conseil consultatif de la CCE sur la restructuration du secteur de l'électricité et l'environnement, de concert avec les gouvernements et le public, ont cerné et examiné des questions clés de politiques qui se sont fait jour à mesure que le marché devenait de plus en plus intégré, et ont formulé des propositions précises qui ont été incluses dans le rapport.

### ***Méandre de vie – Un programme visant à préserver l'habitat des oiseaux migrateurs transfrontaliers le long de la haute-San Pedro***

**1<sup>er</sup> juin 1999**

Ce rapport propose un certain nombre de mesures visant à équilibrer les activités humaines et la préservation d'un important habitat faunique le long de la haute-San Pedro. Il donne aussi un aperçu de premier plan des nombreux défis et possibilités qui attendent les collectivités locales, les États, les provinces et les gouvernements nationaux dans leur recherche de mesures de protection des espèces migratrices.

***Les mouvements de polluants à l'échelle du continent – Un programme de coopération pour résoudre le problème du transport à grande distance des polluants atmosphériques en Amérique du Nord***  
**1<sup>er</sup> janvier 1997**

Ce rapport met en évidence les questions les plus cruciales qui entourent le transport à grande distance des polluants atmosphériques en Amérique du Nord, dans le but de promouvoir une coopération trilatérale accrue à tous les niveaux pour régler ce problème urgent. Des données et des indices incontestables montrent que la pollution transfrontière a des répercussions sur la santé humaine, l'environnement et les ressources naturelles. Il existe suffisamment de preuves pour conclure que les trois pays et leur société peuvent collaborer de manière fructueuse pour régler les problèmes qui touchent tout le continent et ce, en élargissant et en approfondissant les domaines actuels de coopération bilatérale. Il est important de prendre en considération cette interdépendance et d'agir conjointement, en accordant toute l'importance voulue non seulement aux responsabilités et préoccupations communes, mais aussi aux différences dans les conditions et les possibilités d'action du Canada, du Mexique et des États-Unis.

***Mortalité d'oiseaux au réservoir Silva (1994–1995)***  
**1<sup>er</sup> octobre 1995**

Aux fins de l'élaboration de ce rapport, le Secrétariat de la CCE a mis sur pied le Groupe international d'experts chargé de l'étude scientifique sur le réservoir Silva. Ce groupe, dont les compétences relevaient de diverses disciplines scientifiques et techniques (biologie des oiseaux aquatiques, maladies fauniques, toxicologie faunique, écologie, hydrologie et génie chimique), s'est consacré à deux tâches principales : 1) faire rapport au Secrétariat sur les causes réelles ou probables du décès d'oiseaux aquatiques au réservoir Silva; 2) la prestation de conseils sur les mesures à prendre : a) pour réduire toute possibilité qu'un tel événement se reproduise au réservoir et dans le bassin fluvial; b) pour prévoir un mécanisme de réaction si cela devait arriver sur les territoires canadien, mexicain et américain; c) pour cerner des possibilités de coopération internationale qui découleraient des travaux du Groupe.

## Notes de fin

<sup>1</sup> C'est à l'aide de ces questions que nous avons ciblé notre examen des institutions de la CCE : le Conseil, le Secrétariat, le Comité consultatif public mixte et les comités consultatifs nationaux. L'ANACDE impose aussi des obligations aux Parties. Nous n'avions pas les ressources nécessaires pour évaluer dans quelle mesure chaque Partie s'acquitte de ses obligations.

<sup>2</sup> Comité d'examen indépendant, 1998 (<[http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/cfp3.cfm?varlan=francais](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/cfp3.cfm?varlan=francais)>).

<sup>3</sup> « Dixième anniversaire de l'ALÉNA », déclaration conjointe de la Commission du libre-échange de l'ALÉNA, Montréal (2003).

<sup>4</sup> Les trois pays (les « Parties » à l'ANACDE) ont aussi négocié deux autres accords parallèles à l'ALÉNA : l'un concerne le travail et l'autre, les augmentations subites des importations.

<sup>5</sup> L'ANACDE ne précise pas que les membres du Conseil doivent être ministres de l'Environnement et prescrit uniquement qu'ils doivent être de niveau ministériel. L'Accord ne limite pas non plus le nombre de membres du Conseil.

<sup>6</sup> L'admission du Mexique dans l'Organisation de coopération et de développement économiques, en 1994, est un autre facteur qui a accru la sensibilisation aux questions environnementales et l'engagement du gouvernement à l'égard de l'environnement dans ce pays.

<sup>7</sup> Voir John Knox, « The CEC and Transboundary Pollution », dans Markell et Knox (dir.), 2003.

<sup>8</sup> Le rapport annuel de 2002 a été publié à la fin mai 2004, après que le CEDAA eut terminé ses travaux.

<sup>9</sup> Ferretti, 2003.

<sup>10</sup> Ce système à déclaration obligatoire n'a pas encore été mis en place.

<sup>11</sup> Voir à l'annexe 6 les documents rédigés pour le CEDAA par Mark Oven et Marina Bergua.

<sup>12</sup> Source : Secrétariat de la CCE. Les données relatives à l'année entière n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

<sup>13</sup> Voir Mark Winfield, « North American Pollutant Release and Transfer Registries – A Case Study in Environmental Policy Convergence », dans Markell et Knox (dir.), 2003.

<sup>14</sup> L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, par exemple, a critiqué le rapport de la Commission intitulé *À l'heure des comptes — Les substances chimiques toxiques et la santé des enfants en Amérique du Nord*.

<sup>15</sup> À l'opposé, plusieurs différends liés à l'environnement ont surgi dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce au cours de la dernière décennie, notamment en ce qui concerne l'essence reformulée, les crevettes et l'amiante.

<sup>16</sup> Même si les Parties ont mis sur le tapis la question de la création d'un Secrétariat de coordination de l'ALÉNA à l'époque de l'adoption de l'Accord, ce Secrétariat n'a jamais vu le jour.

<sup>17</sup> CCE, 1997.

<sup>18</sup> Aux termes de l'alinéa 10(6)a) de l'ANACDE, le Conseil doit agir « comme point d'information et de réception des communications présentées par les organisations non gouvernementales et les personnes concernant [les] buts et objectifs [de l'ALÉNA] ».

<sup>19</sup> Voir, p. ex., CCE, 1996a.

<sup>20</sup> Les membres du personnel du Secrétariat ont été irrités du fait que les responsables d'un ou plusieurs des trois ministères du Commerce aient omis de critiquer le plan de travail ou de faire des commentaires écrits à ce sujet. Les responsables du commerce, de leur côté, se sont tenus sur leurs gardes après avoir découvert que le Secrétariat avait initialement décidé d'utiliser « l'ALÉNA » comme raccourci pour désigner les flux commerciaux et le développement économique en général – les responsables du commerce craignaient que cela ne fasse porter à l'ALÉNA le blâme d'effets environnementaux sans rapport avec l'Accord.

<sup>21</sup> Voir Kelly et Reed, « The CEC's Trade and Environment Program », dans Markell et Knox (dir.), 2003.

<sup>22</sup> Les rapports de la série « Environnement et commerce » sont consultables en ligne à l'adresse <<http://www.cec.org>>.

<sup>23</sup> Vaughn, 2003.

<sup>24</sup> Le rapport *Les possibilités et les défis environnementaux liés au marché nord-américain de l'électricité en évolution*, établi par le Secrétariat aux termes de l'article 13, faisait ressortir cet élément et mettait en garde contre d'éventuels conflits entre des pays, États ou provinces ayant adopté des normes extrêmement divergentes concernant les émissions et la qualité de l'air, ainsi que des politiques réduisant l'efficacité des approches des pays, États ou provinces avoisinants. Les émissions atmosphériques transfrontières d'un pays non participant dans un bassin atmosphérique soumis à un régime de plafonds d'émissions et d'échange de droits d'émission constitueraient un exemple des deux types de source de conflit.

<sup>25</sup> Voir Claudia Schatan, « The Environmental Impact of Mexican Manufacturing Exports under NAFTA », dans Markell et Knox, 2003. Voir également CCE, 2002a.

<sup>26</sup> CCE, 2002a (<<http://www.cec.org>>); Poynter et Holbrook-White, « Les couloirs de transport des marchandises visées par l'ALÉNA : modes d'évaluation des répercussions sur l'environnement et des solutions de rechange », dans CCE, 2002c.

<sup>27</sup> Kelly et Reed, « The CEC Trade and Environment Program », dans Markell et Knox, 2003. Cette hausse, surtout attribuable aux secteurs de la fabrication de l'acier et des produits chimiques, est survenue en dépit d'une réduction, en termes absolus, de la production de déchets dans ces deux secteurs aux États-Unis depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

<sup>28</sup> Les Canadiens ayant siégé au Conseil sont Sheila Copps, Sergio Marchi, Christine Stewart et David Anderson. Les Américains ayant siégé au Conseil sont Carol Browner, Christine Whitman et Michael Leavitt. Les Mexicains ayant siégé au Conseil sont Julia Carabias, Victor Lichtinger (qui avait été le premier directeur exécutif de la CCE) et Alberto Cárdenas.

<sup>29</sup> Comité d'examen indépendant, 1998 (<[http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/cfp3.cfm?varlan=francais](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/cfp3.cfm?varlan=francais)>).

<sup>30</sup> Voir Paquin et Mayrand, 2003c.

<sup>31</sup> Communiqué du Conseil de la CCE, 29 juin 2001, Guadalajara.

<sup>32</sup> Communiqué du Conseil de la CCE, 19 juin 2002, Ottawa.

<sup>33</sup> Ferretti, 2003.

<sup>34</sup> Pour de plus amples renseignements sur les groupes de travail de la CCE, voir Paquin, 2004.

<sup>35</sup> Cette question est épineuse pour le CCPM : environ 7 pour 100, seulement, des personnes présentes aux réunions et ateliers du CCPM viennent du secteur privé. Voir à l'annexe 6 le documents rédigé pour le CEDAA par Dannenmaier et coll.

<sup>36</sup> Voir Torres, « The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream », dans Deere et Esty (dir.), 2002.

<sup>37</sup> Le Secrétariat a fait valoir que « les dossiers factuels fournissent de l'information au sujet d'omissions alléguées d'appliquer efficacement une législation de l'environnement en Amérique du Nord, et cette information peut aider les auteurs de communication, les Parties à l'ANACDE et d'autres intéressés faisant partie du public à prendre toute mesure qu'ils estiment nécessaire à l'égard des faits soulevés ».

<sup>38</sup> CCPM, 2003b.

<sup>39</sup> Lettre du Comité consultatif gouvernemental des États-Unis à l'administratrice de l'EPA, datée du 24 avril 2002.

<sup>40</sup> Raustiala, « Citizen Submissions and Treaty Review in the NAAEC », dans Markell et Knox (dir.), 2003.

<sup>41</sup> Paquin et Mayrand, 2003a.

<sup>42</sup> Bien que les membres du Conseil aient convenu non officiellement de ne pas avoir recours aux dispositions de la Partie V de l'ANACDE, il est possible que l'une des Parties s'en prévale jusqu'à ce que l'Accord soit modifié.

<sup>43</sup> Le paragraphe 21(2) énonce une procédure autorisant une Partie à porter à l'attention du Conseil qu'elle « estime qu'une demande d'informations émanant du Secrétariat est excessive ou de nature à lui imposer une charge injustifiée », et donne la possibilité au Conseil, par un vote des deux tiers, d'imposer des limites au Secrétariat et de lui prescrire de réviser l'ampleur de sa demande d'informations. Jusqu'à présent, aucune Partie n'a eu recours à cette disposition.

<sup>44</sup> L'Academia Sonorense de Derechos Humanos et d'autres intéressés ont dénoncé la lenteur du processus.

<sup>45</sup> Voir la résolution n° 03-04 dans laquelle le Conseil rappelle au Secrétariat que « toute aide qu'il offre aux auteurs de communications doit être conforme à l'ANACDE et aux Lignes directrices ». En juin 2003, le Secrétariat a demandé l'avis de ses conseillers juridiques spéciaux, à savoir une équipe de neuf avocats représentant chacune des Parties à l'ANACDE, qui ont convenu que le Secrétariat n'avait enfreint ni les dispositions de l'ANACDE ni celles des Lignes directrices à ce sujet.

<sup>46</sup> Voir toutefois l'alinéa 10(1)d) de l'ANACDE, qui stipule que le Conseil « examinera les questions et les différends pouvant survenir entre les Parties relativement à l'interprétation et à l'application [de l']accord ».

<sup>47</sup> Voir toutefois la lettre que l'Association des produits forestiers du Canada a adressée au CCPM le 5 septembre 2003, dans laquelle elle appuie la limitation de la portée des dossiers factuels et s'oppose « à tout langage ou commentaire suggestif [...] pouvant fausser et porter atteinte à une présentation explicite des faits ».

<sup>48</sup> Comité d'examen indépendant, 1998 (<[http://www.ccc.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/cfp3.cfm?varlan=francais](http://www.ccc.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/cfp3.cfm?varlan=francais)>).

<sup>49</sup> Lettre des conseillers juridiques spéciaux au CEDAA en date du 20 février 2004.

<sup>50</sup> Voir à l'annexe 6 les documents rédigés pour le CEDAA par Chris Wold, par Domingo Gutiérrez et par Randy Christensen.

<sup>51</sup> Voir à l'annexe 6 les documents rédigés pour le CEDAA par Marc Paquin et Karel Mayrand et par Chris Wold.