

La mise en œuvre du
Programme d'action mondial
en Amérique du Nord :
Les leçons tirées de l'expérience

*Un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Programme d'action mondial
dans le golfe du Maine et la baie des Californies*

Préparé par les responsables du

Projet pilote du golfe du Maine



Global Programme of Action
Coalition for the Gulf of Maine

et du

Projet pilote de la baie des Californies

Bight of the
Cuenca de las **CALIFORNIAS**

Le présent rapport a été préparé pour le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) dans le cadre d'un partenariat avec les responsables des projets pilotes de mise en œuvre du Programme d'action mondial dans le golfe du Maine et dans la baie des Californies. Il ne reflète pas nécessairement les vues de la CCE ni celles des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

Cette publication peut être reproduite en tout ou en partie sous n'importe quelle forme, sans le consentement préalable du Secrétariat de la CCE, mais à condition que ce soit à des fins éducatives ou non lucratives et que la source soit mentionnée. La CCE apprécierait recevoir un exemplaire de toute publication ou de tout écrit inspiré du présent document.

Pour de plus amples renseignements, prière de s'adresser à :

Commission de coopération environnementale

393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tél. : (514) 350-4300
Télé. : (514) 350-4314
Courriel : info@ccemtl.org
Internet : <http://www.ccc.org>

Pour de plus amples renseignements sur les projets pilotes, s'adresser à :

Projet pilote du golfe du Maine

Colleen Mercer Clarke
GPAC Coordinator
CBCL Limited
1489 Hollis Street, P.O, Box 606,
Halifax (Nouvelle-Écosse) Canada, B3J 2R7
Tél. : (902) 492-6761; téléc. : (902) 423-3938
Courriel : colleenc@cbcl.ca

Projet pilote de la baie des Californies

Mike McLaughlin
Co-Chair, United States of America
Director, Land Use and Public Facilities Planning
SANDAG
401 B Street, Suite 800
San Diego, CA 92101
Tél. : (619) 595-5373; téléc. : (619) 595-5305

Adolfo González Calvillo
Co-Chair, Mexico
Director General de Ecología
Gobierno del Estado de Baja California
Centro de Gobierno, Vía Oriente No. 1
Zona del Río
Tijuana, BC, México
Tél. : 66-24-20-95; téléc. : 66-24-20-00

Résumé et recommandations

Les protocoles internationaux sur la gestion de l'environnement sont un important outil qui peut guider les pays dans la mise en pratique des principes du développement durable. Pour que ces protocoles soient appliqués efficacement, il faut souvent apporter des changements considérables aux méthodes de gestion publique et d'exploitation commerciale. La mise en œuvre du Programme d'action mondial des Nations Unies pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (PAM) peut également se heurter à des obstacles lorsque deux ou plusieurs pays sont riverains de la même mer et partagent la même région côtière.

Au cours des trois dernières années, deux groupes issus d'un partenariat unique en son genre et comptant des représentants d'organismes communautaires, du monde des affaires et de l'industrie, des milieux de la recherche, des pouvoirs publics ainsi que des Premières Nations et Autochtones américains, ont travaillé à l'application des principes du PAM dans les bassins hydrographiques binationaux de la baie des Californies (sur la côte ouest du Mexique et des États-Unis) et du golfe du Maine (sur la côte est du Canada et des États-Unis). Près de mille personnes dans ces régions ont aidé la Commission de coopération environnementale à élaborer deux des premiers programmes de mise en œuvre du PAM réalisés dans le monde entier.

La mise sur pied de ces deux groupes multisectoriels s'est accompagnée de difficultés imputables à des différences entre les pays sur le plan des règles de gestion publique, des structures organisationnelles ainsi que des priorités politiques et autres. La mise en commun des données, l'échange d'information sur les enjeux et l'établissement d'un consensus — rendus plus difficiles par l'éloignement physique et les dissemblances culturelles — ont requis d'importantes ressources financières et humaines et ont notamment exigé la mise au point et l'utilisation d'outils de communication électroniques.

Selon une estimation modérée, chaque dollar de fonds injectés par la CCE a eu un effet multiplicateur correspondant à plus de quatre dollars de services, rétribués ou en nature, fournis par les membres des projets ou d'autres sources. En dépit des progrès impressionnants accomplis par chacun des deux groupes régionaux de mise en œuvre du PAM, l'avenir de ces projets est compromis. L'aide financière de la CCE, dont une partie a été affectée à des activités indispensables de coordination et d'organisation, cessera en 2000. Les sources possibles de financement dans le secteur privé privilégient les projets ponctuels. Les sources de fonds dans le secteur public ne permettent généralement pas le financement des activités de base. Il existe des possibilités d'institutionnaliser ces efforts à l'échelle régionale, mais l'exploitation de ces possibilités ne fait que commencer et il faudra davantage de temps pour consolider les efforts. Sans soutien des activités organisationnelles de base, il est peu probable que l'un ou l'autre groupe puisse survivre.

Les leçons tirées de l'expérience formulées par chacun des deux groupes témoignent de leur communauté de principes et de vues, ainsi que des conclusions analogues auxquelles ils sont arrivés; elles illustrent aussi l'approche différente adoptée par chacun pour établir des partenariats sectoriels. Les membres des projets pilotes du golfe du Maine et de la baie des Californies ont traduit ces leçons en recommandations visant des actions concrètes. Ces recommandations ont pour objet d'aider la CCE à élaborer ses programmes, à réaliser d'autres projets du même genre et à préserver la biodiversité partout en Amérique du Nord.

Les recommandations qui suivent ont reçu l'appui de la majorité des membres des groupes, mais ne sauraient être considérées comme entièrement représentatives des points de vue divers de tous les participants aux projets pilotes.

Recommandations à la Commission

- Allonger l'actuelle durée de deux ou trois ans prescrite pour le soutien en ressources financières et humaines accordé aux initiatives de coopération, compte tenu du fait que l'établissement de relations productives en vue d'apporter des changements notables représente un engagement à long terme de la part de tous les participants au processus.
- Se servir des partenariats établis et des initiatives menées dans le golfe du Maine et la baie des Californies comme pierre d'assise pour le lancement de nouvelles initiatives de conservation de la biodiversité.
- Améliorer la communication et l'intégration des constatations, conclusions et recommandations des divers programmes réalisés par la CCE dans le domaine de la biodiversité.
- Diffuser l'information sur l'expérience acquise dans le cadre des projets pilotes nord-américains auprès des responsables d'autres initiatives de conservation de la biodiversité, en cours ou projetées, à l'échelon local, national et international.

Recommandations générales sur la mise en œuvre du Pam

- Surmonter les obstacles à la coopération internationale, aggravés par les différences de langue et de culture ainsi que par les principes et pratiques dissemblables de conduite des affaires publiques, en soutenant de façon continue des projets de coopération et des partenariats multisectoriels binationaux.
- Investir davantage de ressources dans la recherche écologique appliquée sur les effets des polluants rémanents et des nutriments ainsi que sur la disparition d'habitats et de populations.
- Examiner les instruments juridiques actuels, ainsi que les autres mesures de protection de l'environnement et de mise à exécution, en fonction de leur capacité d'assurer la santé et la durabilité non seulement des espèces et populations, mais aussi des habitats et écosystèmes.
- Accroître la participation multisectorielle à tous les échelons de la gestion de la biodiversité, particulièrement en ce qui concerne l'apport des Premières Nations et des Autochtones américains.
- Déterminer les instruments juridiques et les programmes de soutien gouvernementaux qui entrent en conflit avec les objectifs de la protection et de la conservation de la biodiversité.
- Harmoniser les instruments et programmes axés sur la protection et la conservation, aux échelons national et international, entre les pays riverains des mêmes mers régionales.
- Améliorer les mécanismes de collecte, de stockage et d'échange de données.
- Améliorer les outils et intensifier les activités de sensibilisation du public à l'importance tant des habitats marins et côtiers que de la transmission de valeurs liées à la conservation de la biodiversité.

Table des matières

Résumé et recommandations

Introduction

Le Programme d'action mondial des Nations Unies	1
Les principes directeurs du PAM	2
La Commission de coopération environnementale.....	4

Le projet pilote du golfe du Maine

Organisation de la GPAC.....	6
Principes directeurs	7
Progrès accomplis	7
Leçons tirées de l'expérience	8
Efficacité de la méthode décrite dans le PAM	9
Création de partenariats	9
Défis posés par les relations établies entre les ordres de gouvernement	10
Ressources humaines et financières à l'appui de la planification stratégique.....	10
Communications électroniques.....	11
Bénévolat.....	11
Importance d'établir un consensus sur les enjeux régionaux.....	11
Horizons de planification et d'évaluation à court terme	12

Le projet pilote de la baie des Californies

Organisation du projet pilote	14
Principes directeurs	15
Progrès accomplis	16
Leçons tirées de l'expérience	17
Application de la méthode décrite dans le PAM	17
Importance de la participation multisectorielle.....	18
Création de partenariats et différences culturelles	18
Maintien du dynamisme du projet – Objectifs à court et à long terme.....	18
Structure administrative et communications	19
Stratégies de transition.....	19

Introduction

Au cours des années 1990, la santé des écosystèmes marins et côtiers a continué de décliner à l'échelle mondiale. Trop souvent, la dégradation du milieu marin est imputable à des activités humaines : surexploitation des ressources, rejet de déchets dans des zones qui ne peuvent absorber les polluants, modification physique ou destruction d'habitats. Dans le monde entier, la disparition ou la destruction de ces ressources d'une importance cruciale est une cause directe de la détérioration du bien-être économique et social des collectivités côtières. Ces activités peuvent aussi mettre en péril la santé humaine par la contamination des fruits de mer et la pollution des plages et des eaux qui servent à la baignade et aux loisirs. On estime que 80 % des activités humaines qui menacent la salubrité et la productivité des océans se déroulent en milieu terrestre et non en milieu marin.



Le Programme d'action mondial des Nations Unies pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres

En 1995, 109 pays ont adopté le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (PAM) (Programme des Nations Unies pour l'environnement, 1995). Le PAM, qui est le fruit de 13 ans d'efforts de la communauté internationale, est coordonné par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en étroite collaboration avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

« L'essentiel de la charge polluante des océans, notamment les déchets urbains, industriels et agricoles et le ruissellement ainsi que les dépôts [atmosphériques], provient de ces activités terrestres et exerce un effet sur les zones les plus productives du milieu marin, en particulier les estuaires et les eaux côtières proches du rivage. »

Programme des Nations Unies pour l'environnement, 1995.



Le PAM est censé contribuer à l'application des recommandations d'Action 21 et du Sommet de la Terre, tenu à Rio de Janeiro en 1992, ainsi que donner suite aux principes et aux engagements découlant d'autres accords mondiaux et instruments régionaux comme les suivants :

- les Lignes directrices de Montréal pour la protection du milieu marin contre la pollution d'origine tellurique (1985);
- la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer;
- la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets;
- la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination;
- la Convention sur la biodiversité;
- la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires.

Les principes directeurs du PAM

Le PAM a pour objet d'aider les États à agir à l'échelle nationale, ainsi qu'à coopérer à l'échelle régionale pour définir les problèmes et enjeux, déterminer les priorités et élaborer des mesures afin de prévenir, de réduire et d'éliminer la dégradation du milieu marin. Il fait aussi état de la nécessité d'aider le milieu à se rétablir des effets néfastes des activités terrestres. Dans le cadre du PAM, la coopération régionale et infrarégionale est cruciale, particulièrement lorsque plusieurs pays sont riverains de la même mer et partagent la même région côtière, comme dans le cas des mers fermées ou semi-fermées.



Le PAM recommande aux États de déterminer les connaissances et l'expérience dont on dispose déjà, de les mettre en commun et d'en faciliter l'accès; on y affirme en outre que :

« [la] coopération permet de diagnostiquer et d'évaluer avec plus de précision les problèmes qui se posent dans une zone géographique donnée et de mieux définir l'ordre de priorité à suivre pour intervenir dans ces zones. Cette coopération permet aussi de renforcer les capacités régionales et nationales et constitue un important moyen d'adapter les mesures à prendre à une situation environnementale et socio-économique particulière. De plus, cette coopération contribue à une application plus efficace et plus économique des programmes d'action. »

Programme des Nations Unies pour l'environnement, 1995.

Le PAM réaffirme l'importance de la prévention et de la précaution en vue d'éviter la dégradation du milieu marin, la nécessité de mettre en place des programmes de gestion intégrée des milieux côtier et marin dans le cadre des interventions nationales et régionales de protection de l'environnement marin, de même que le besoin d'incitations économiques comme le principe du « pollueur-payeur ».

Le PAM soutient l'adoption d'une démarche pragmatique et intégrée pour la gestion des zones côtières, comportant notamment, à titre d'outil clé, le diagnostic et l'évaluation des problèmes et des priorités. Parmi les problèmes possibles, on compte les suivants : eaux usées, polluants organiques rémanents, métaux lourds, hydrocarbures, nutriments, débris marins, modification physique et destruction d'habitats. Les écosystèmes préoccupants comprennent souvent les suivants : bassins versants, estuaires, milieux humides, milieux littoraux, récifs de corail et petites îles. Lorsqu'on établit les objectifs de gestion, les mesures prioritaires et les critères d'évaluation de l'efficacité, on devrait tenir compte des intérêts de tous les intervenants, notamment les pouvoirs publics, les organisations non gouvernementales, les Premières Nations et les Autochtones américains, les femmes ainsi que d'autres groupes.



Le PAM établit un processus d'élaboration de programmes d'action qui peut être utilisé par tous les pays — ceux qui sont fortement industrialisés aussi bien que ceux dont l'économie est en développement — et qui peut être appliqué à l'échelon régional, national ou local.

La méthode décrite dans le PAM comporte six étapes recommandées :

- recenser et évaluer les problèmes;
- définir les priorités;
- fixer des objectifs de gestion pour les problèmes prioritaires;
- recenser, évaluer et arrêter des stratégies et mesures, y compris des méthodes de gestion;
- définir des critères pour évaluer l'efficacité des stratégies et programmes;
- tenir compte des éléments d'appui au programme, par exemple : intégration aux objectifs et aux programmes existants de développement durable, mécanismes d'exécution et mécanismes financiers, éducation et formation, recherche, planification des interventions d'urgence et participation du public.

La Commission de coopération environnementale

La Commission de coopération environnementale (CCE), une organisation internationale dont les membres sont le Canada, le Mexique et les États-Unis, a été créée aux termes de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). La CCE a pour



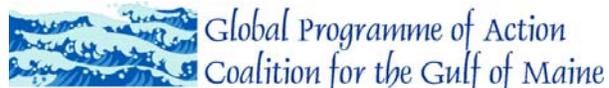
mandat de se pencher sur les problèmes environnementaux à l'échelle du continent nord-américain, de s'occuper de questions que soulèvent l'environnement et le commerce et de promouvoir l'application efficace des lois de l'environnement. La CCE encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens

économiques, commerciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, le Mexique et les États-Unis.

Le Canada, le Mexique et les États-Unis trois pays font partie des 109 pays ayant signé le Programme d'action mondial (PAM) pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres. La mise en œuvre du PAM sur le territoire des pays signataires se fait par le biais d'un certain nombre d'initiatives, et la CCE parraine l'une d'entre elles.

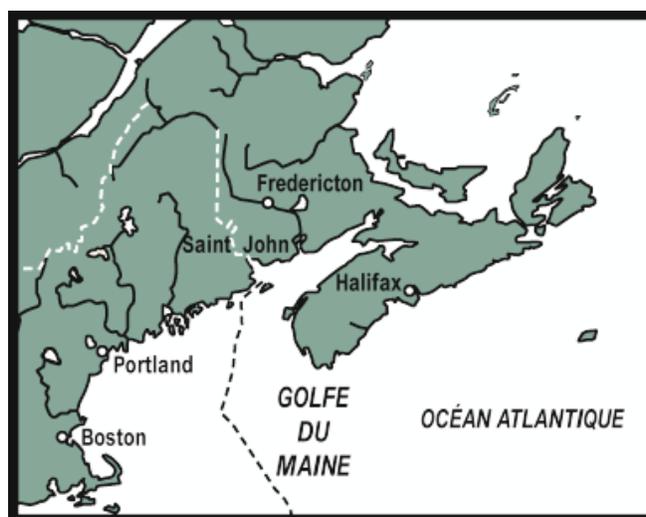
En 1996, la CCE a mis sur pied deux projets de mise en œuvre du PAM dans un contexte transfrontalier : l'un d'eux vise le golfe du Maine, que se partagent le Canada et les États-Unis, et l'autre porte sur la baie des Californies, une région côtière commune au Mexique et aux États-Unis. Ces projets pilotes ont pour but de montrer la faisabilité de mettre en œuvre le PAM en Amérique du Nord. L'intérêt de la CCE face à la collaboration avec des organismes gouvernementaux et des collectivités locales démontre de quelle façon le PAM peut être mis en œuvre dans un contexte réel et fait partir d'un intérêt plus vaste de la CCE face à la conservation des écosystèmes marins et côtiers.

Le projet pilote du golfe du Maine



Les régions côtières du golfe du Maine comptent environ 3,6 millions d'habitants qui bénéficient de la proximité de ce milieu marin relativement sain et productif. Le mode de vie traditionnel dans la région a longtemps reposé sur l'exploitation des riches ressources produites par les terres et la mer. Le milieu marin et côtier a aussi été le siège d'activités de transport, de commerce et d'expédition de marchandises et a été utilisé comme lieu de rejet de déchets. La beauté et la diversité des paysages côtiers du golfe attirent chaque saison des milliers de visiteurs qui engendrent d'importantes retombées économiques pour les collectivités locales.

Même si la région peut être considérée comme relativement intacte, des signes indéniables montrent que la santé et la productivité de l'écosystème marin du golfe sont compromises par toutes les activités humaines qui se déroulent sur ses eaux et le long de ses côtes. On possède peu de renseignements quantitatifs sur l'état de l'écosystème à l'époque pré-européenne; il est cependant clair, à la lecture des documents historiques, que les populations côtières de poissons et d'espèces sauvages ont été décimées et que de vastes portions d'importants habitats comme les marais salés littoraux ont disparu ou ont subi une grave dégradation. On ne dispose pas d'une information suffisante sur l'évolution actuelle des sources et des quantités de substances chimiques rémanentes et de nutriments qui sont rejetés dans le bassin versant. Bien que les dommages causés à l'environnement dans la région du golfe semblent essentiellement se limiter aux zones côtières et aux ports, la science n'a qu'un pouvoir limité de prédiction des répercussions de ces changements sur l'ensemble de l'écosystème.



Il est essentiel d'agir rapidement et de façon concertée pour freiner le taux de disparition d'habitats dans la région, réduire la charge de substances chimiques et de polluants rémanents et aider d'importants écosystèmes dégradés à se rétablir. Depuis 1996, à Durham (New Hampshire), la CCE aide un groupe de personnes œuvrant dans une gamme de domaines reliés au milieu côtier (groupes de défense de l'environnement et d'action communautaire, établissements d'enseignement et de recherche, entreprises commerciales et industrielles, représentants des trois ordres de gouvernement, membres des Premières Nations et Autochtones américains) dans leur entreprise de formation d'un

partenariat intersectoriel binational qui a pour nom *Global Programme of Action Coalition for the Gulf of Maine* (GPAC, Coalition pour l'application du PAM dans le golfe du Maine).

Organisation de la GPAC

La GPAC a pour objectif de mettre sur pied une organisation multisectorielle binationale entièrement vouée à la mise en œuvre du PAM dans la région du golfe du Maine. Misant essentiellement sur l'action bénévole, cette coalition a travaillé à établir un consensus sur les principales activités terrestres qui contribuent à la détérioration des habitats marins dans cet écosystème d'une importance cruciale, et à agir — ou à inciter d'autres groupes à le faire — pour réduire les incidences de ces activités.

La GPAC a constaté que le succès de la mise en œuvre du PAM dépendait de la participation de tous les secteurs de la collectivité. Il est clairement apparu que les intervenants ne rejetant pas d'effluents dans le milieu ne pouvaient pas parvenir à proscrire les rejets et à améliorer notablement la performance environnementale sans la collaboration et la participation volontaire de ceux qui étaient à l'origine des effluents. Dans la région du golfe du Maine, la grande industrie n'est que l'une des sources potentielles de pollution. Beaucoup de dommages sont occasionnés par les systèmes d'évacuation et les activités de la petite industrie, des municipalités et d'autres exploitants des ressources. Pour veiller à ce que tous les aspects des activités terrestres soient pris en compte, la GPAC a sollicité la collaboration de promoteurs, de gestionnaires et d'utilisateurs dans les secteurs suivants de la société : municipalités et autres pouvoirs publics, Premières Nations et Autochtones américains, industries d'exploitation des ressources (agriculture, foresterie et pêche), aménagement du territoire, transports et communications, loisirs et tourisme.

Tout au long de ses activités, la GPAC s'est employée à assurer la participation de secteurs comme les entreprises commerciales et industrielles, les milieux de la recherche, les municipalités, les Premières Nations et les Autochtones américains. La GPAC est l'une des premières organisations intersectorielles binationales à compter en son sein des représentants autochtones, en provenance des États-Unis aussi bien que du Canada. Au cours de sa brève histoire, elle s'est constamment attachée à accroître son effectif et à étendre son réseau dans la collectivité.



Lors de sa création, la GPAC comptait une quarantaine de membres; cet effectif de base est demeuré relativement stable. Elle a créé des groupes de travail, présidés par des membres de la Coalition, mais ouverts à d'autres participants, pour mener différentes activités et étudier divers enjeux. Elle a organisé des

ateliers binationaux pour mettre à profit les ressources de groupes plus vastes et plus variés. Jusqu'à présent, plus de 350 personnes ont directement pris part à des activités de la GPAC.

Principes directeurs

Les principes stratégiques suivants ont présidé à la création et au fonctionnement de la GPAC :

- Établir un consensus intersectoriel, multidisciplinaire et binational sur la détermination et le classement par ordre de priorité des importants problèmes liés aux habitats et aux contaminants toxiques dans la région.
- Réduire les chevauchements et la répétition inutile des efforts par la détermination stratégique, la synthèse et l'intégration des travaux déjà effectués dans la région.
- Intégrer les efforts en formant des partenariats axés sur la collaboration avec les institutions, organisations, collectivités et entreprises qui s'occupent déjà de la gestion du milieu dans la région, ou en encourageant la participation de ces intervenants.

Progrès accomplis

Depuis sa création au cours de l'été de 1997, la GPAC a réalisé un nombre considérable d'activités d'établissement du consensus, de planification stratégique et de mise en œuvre de projets, en grande partie grâce au travail bénévole de tous ses membres et avec un budget total de moins de 500 000 \$CAN. La GPAC est devenue une importante force motrice dans la région en commentant, en soutenant et en inspirant les activités de ses membres ainsi que d'autres groupes qui entrent dans sa sphère d'influence.

En un peu plus de trois ans, la GPAC a réalisé les activités mesurables suivantes :

- la tenue de six réunions intersectorielles binationales de la Coalition;
- l'organisation de deux importants ateliers multisectoriels binationaux;
- la rédaction de sept documents d'orientation exhaustifs sur la pollution et la perturbation des habitats dans la région;
- l'établissement du consensus sur 15 problèmes environnementaux prioritaires touchant l'ensemble de la région du golfe du Maine;
- l'élaboration de stratégies ciblées en vue de résoudre ces problèmes;
- la mise en œuvre de cinq projets pilotes donnant suite à ces stratégies;
- l'évaluation stratégique des objectifs du PAM dans le golfe du Maine;

- des activités continues d'échange d'information et d'interaction avec les responsables du projet pilote jumeau réalisé dans la baie des Californies.

Grâce à l'action concertée de ce groupe de citoyens très dévoués, on a réalisé des progrès considérables au regard de quatre aspects fondamentaux de la mise en œuvre du PAM :

- la constitution d'une base de données scientifiques fondamentales sur les écosystèmes naturels et le milieu bâti dans la région;
- l'établissement d'un étroit rapport de collégialité entre des scientifiques, des décideurs et des défenseurs de l'environnement au sein et hors de la région;
- l'établissement du consensus sur la portée du PAM dans la région et sur les mesures à prendre en priorité;
- la création d'un bassin de plus de 350 personnes en provenance de tous les secteurs de la société qui ont bénévolement participé à divers aspects des travaux de la GPAC dans la région et qui représentent une importante ressource pour la poursuite future de la mise en œuvre du PAM.



Copyright : John D. Clarke

Au cours de sa brève histoire, la GPAC a réalisé des progrès mesurables en ce qui concerne l'application, dans la région, des premières étapes de la méthode décrite dans le PAM. Cependant, il reste encore beaucoup de travail à faire dans les domaines suivants : l'établissement d'objectifs régionaux de gestion; la mise en œuvre de programmes d'action ciblés; la définition de critères mesurables et réalistes d'évaluation des progrès et de l'efficacité.

Leçons tirées de l'expérience

Durant le bref laps de temps qui s'est écoulé depuis sa création, la GPAC est devenue un groupe très homogène axé sur la réalisation d'objectifs communs. L'établissement de relations intersectorielles productives de ce genre est une entreprise difficile, sans parler de la complexité que vient ajouter la dimension binationale. Bon nombre des problèmes auxquels la GPAC s'est heurtée à ses débuts sont communs à toutes les jeunes organisations et nécessitent simplement du temps et de l'attention. D'autres problèmes survenus au cours des trois dernières années semblent se rattacher davantage au PAM même ou à sa mise en œuvre dans le contexte d'une mer régionale.

Plusieurs des leçons que la GPAC a tirées de l'expérience peuvent également s'appliquer à la mise en œuvre du PAM dans d'autres régions; ces leçons sont décrites brièvement dans les pages qui suivent.

Efficacité de la méthode décrite dans le PAM

Le Programme d'action mondial des Nations Unies est clairement un outil de gestion publique qui est surtout axé sur le rôle que les organismes gouvernementaux sont appelés à jouer dans la transformation des pratiques d'une société. À ce titre, on s'attendrait généralement à ce que l'application de la méthode décrite dans le PAM incombe aux pouvoirs publics et soit soutenue par leurs ressources financières et humaines. Constituant un partenariat intersectoriel, la GPAC pouvait uniquement compter sur les ressources financières fournies par son organisme parrain, la CCE, et sur la participation bénévole de ses membres. Exerçant son activité dans ce contexte officiel, la GPAC a centré son attention sur la promotion des relations individuelles et des partenariats productifs en tant que principal outil de changement. En dépit de cette approche non gouvernementale, les membres de la GPAC s'accordent à dire que **la méthode décrite dans le PAM fournit un cadre d'action efficace pour le lancement d'initiatives multipartites en vue de modifier les activités terrestres qui ont des incidences sur les milieux marin et côtier.**

Création de partenariats

Il est généralement admis que les possibilités de transformation des pratiques à l'échelle d'une société sont les plus grandes lorsqu'un maximum d'acteurs sociaux participe à l'entreprise. Dans des partenariats multisectoriels de ce genre, il faut souvent beaucoup de temps pour que la confiance s'établisse, que les multiples points de vue soient appréciés et que des initiatives communes soient lancées. Le nombre de participants au processus de la GPAC et les horizons divers dont ils provenaient ont permis d'obtenir une vaste vue d'ensemble des enjeux, de même qu'un aperçu des autres initiatives et projets réalisés dans la région. La GPAC est parvenue avec un succès enviable à mobiliser une vaste gamme d'intervenants, mais ses membres continuent de reconnaître la nécessité d'améliorer la participation des municipalités, de l'industrie et des Autochtones américains.

Dans la région du golfe du Maine, il y a manifestement beaucoup de similitudes entre les États-Unis et le Canada, notamment : une langue commune, des parallèles culturels, une structure gouvernementale semblable. Toutefois, on a également observé maintes différences inattendues au chapitre de la culture et du mode de fonctionnement, notamment dans les domaines suivants : l'élaboration et la mise à exécution des politiques et des lois relatives à l'environnement; les méthodes de déclaration et de compilation des données sur la protection de l'environnement; le nouveau rôle des membres des Premières Nations et des Autochtones américains; les orientations et les activités des organismes communautaires. En outre, les relations préexistantes entre les organismes régionaux établis de recherche environnementale et de gestion du milieu, ainsi que les politiques et programmes adoptés par ces organismes ont engendré tant des avantages que des contraintes. **Au sein de la GPAC, la mise en commun de perspectives et de méthodes différentes a joué un rôle important dans le façonnement de points de vue axés sur la collaboration et la réalisation d'activités de partenariat.** Les partenariats intersectoriels

fructueux sont essentiellement issus de l'établissement de relations de collaboration et de collégialité entre personnes, ce qui exige un effort soutenu, mais constitue une expérience très gratifiante.

Défis posés par les relations établies entre les ordres de gouvernement

L'application, dans la région du golfe du Maine, de la méthode décrite dans le PAM doit être envisagée comme venant se superposer à un réseau d'organismes, de mécanismes et de protocoles déjà établis dans l'administration publique et la société. Dans ces deux nations industrialisées, plusieurs ordres de gouvernement ont des responsabilités en matière de gestion et de mise à exécution qui entreraient normalement dans le cadre du PAM. Par conséquent, toute nouvelle organisation se vouant à la mise en œuvre du PAM doit démontrer que ses interventions engendrent une valeur ajoutée. La valeur ajoutée apportée par la GPAC a fait l'objet d'un débat constant; certains représentants des pouvoirs publics ont énergiquement soutenu que l'on disposait déjà dans la région de personnel, de ressources et de programmes dans les domaines visés par le PAM et qu'il existait donc déjà des mécanismes efficaces de mise en œuvre du Programme. **En dépit des initiatives prises par les pouvoirs publics en matière de protection et de conservation de l'environnement, les données indiquent clairement qu'il n'y a pas eu de transformation notable et suffisante des activités terrestres dans la région.** La GPAC demeure convaincue de l'existence d'un besoin immédiat de sensibilisation, de mobilisation et d'action pour faire progresser l'application des principes du PAM dans l'ensemble de la région du golfe du Maine.

Ressources humaines et financières à l'appui de la planification stratégique

Le temps consacré à la planification stratégique est crucial pour l'établissement d'un consensus au sein du groupe ainsi que pour la prise en main du processus et des produits par les membres. Le soutien administratif et la coordination de la planification stratégique, des services de base et du financement de catalyse des projets ont une incidence décisive sur la réalisation des objectifs à court et à long terme. La région du golfe du Maine étant très vaste, les réunions de la GPAC sont coûteuses en ressources financières aussi bien qu'humaines. Les organismes gouvernementaux n'assument pas systématiquement les frais de déplacement de leurs employés en dehors de leur territoire respectif; les organisations non gouvernementales (ONG), les petites entreprises et les chercheurs ne peuvent pas non plus assumer des frais de déplacement additionnels dans le cadre de budgets déjà limités. Outre le temps et les ressources bénévolement consacrés par ses membres ou fournis par les programmes gouvernementaux dont ils relèvent, la GPAC a eu l'avantage de recevoir une aide financière à court terme de la CCE. **Le soutien financier des activités fondamentales d'administration et de coordination est essentiel au fonctionnement efficace et à la viabilité de la GPAC et d'autres organisations multisectorielles.**

Le financement accordé par la CCE reposait sur le principe courant, dans les administrations publiques, d'un échelonnement sur une période de trois ans au terme de laquelle la GPAC était censée devenir financièrement autonome ou être intégrée à des organisations et à des initiatives gouvernementales ou communautaires. **Ce programme de financement sur trois ans a permis de mettre sur pied une organisation basée sur un partenariat unique, qui s'est acquittée avec une efficacité démontrable des tâches de définition et de ratification des objectifs**

stratégiques, mais il a entravé la capacité de cette organisation de faire progresser la réalisation de ces objectifs en raison d'un manque de ressources financières à long terme. Faute d'un quelconque niveau de soutien financier de base, l'avenir de la GPAC paraît pour le moins sombre.

Communications électroniques

Étant donné l'étendue de la zone géographique desservie, la GPAC en est rapidement venue à compter sur les moyens de communication électroniques et à utiliser une page Web de même qu'un serveur de liste pour assurer un accès efficace et économique à la documentation et faciliter les communications avec ses 40 membres. En plus de desservir les membres de la GPAC, ce réseau de communication pourrait être étendu à des personnes habitant hors de la région (Washington, Ottawa et Mexique). **La technologie des communications électroniques, bien qu'elle comporte ses écueils, continue de jouer un rôle important dans le succès de la mise en œuvre des initiatives de la GPAC.**

Bénévolat

Peu après la création de la GPAC, il est devenu clair que tous les membres de la Coalition devaient dans une certaine mesure considérer leur participation comme une forme de bénévolat. À quelques exceptions près, la GPAC n'avait pas les moyens de rétribuer ses membres pour le temps consacré à l'organisation ou à la mise en œuvre. Quelques membres ont participé en tant que bénévoles issus de la collectivité. La plupart des membres ont poursuivi leur carrière à temps plein au sein d'organismes gouvernementaux, d'entreprises ou d'organismes communautaires et de défense de l'environnement. Même si la participation à la GPAC s'inscrivait dans leurs intérêts professionnels, elle ne constituait pas une exigence de leur poste. La plupart des membres ont assumé leurs responsabilités au sein de la GPAC en sus d'une charge de travail déjà accablante. En général, cet engagement personnel conduisait à des heures supplémentaires de travail non rémunéré et à des heures additionnelles passées loin de la famille, situation qui fait sans nul doute entrer l'appartenance à la GPAC dans la catégorie des activités de bénévolat. En dépit de cette exigence imposée aux membres, la GPAC est parvenue à maintenir un rendement qui ferait l'envie de beaucoup d'organismes pourvus d'un effectif d'employés à plein temps.

Il faut signaler tout particulièrement le travail du comité directeur de la GPAC (coprésidents de la GPAC, gestionnaire de programme de la CCE et coordonnateur de la GPAC) ainsi que des présidents des groupes de travail. Tous ces membres, sans exception, ont assumé des responsabilités et une charge de travail dépassant largement celles qui étaient visées par les contrats ou la rémunération. Leur dévouement a été une source d'inspiration pour leurs collègues et a fait en sorte que les grandes initiatives et les activités courantes de la Coalition soient réalisées dans les délais voulus et avec efficacité.

Importance d'établir un consensus sur les enjeux régionaux

La mise en œuvre du PAM dans le contexte d'une mer régionale peut être entravée par l'absence de consensus régional sur la nature des enjeux importants. **Si l'on n'établit pas des priorités d'action**

communes et convaincantes à l'échelle internationale, il est difficile de mobiliser l'attention, la volonté et les ressources indispensables à l'échelon local. Dans une zone géographique aussi diversifiée que celle du golfe du Maine, se caractérisant par des degrés variables d'urbanisation et d'exploitation des ressources, notre expérience nous a montré que les préoccupations concernant les incidences des activités terrestres peuvent différer selon le secteur, l'État ou la province, voire la localité.

Au début des travaux de la GPAC, certains membres ont affirmé que les problèmes nécessitant une intervention prioritaire avaient déjà été répertoriés dans la région du golfe du Maine. Après examen de la question, la GPAC a conclu qu'elle ne pouvait confirmer l'existence d'une liste de problèmes prioritaires valide et ratifiée à l'échelle régionale, ni d'un processus régional pouvant conduire à la définition et à la ratification de ces problèmes. Manifestement, certains problèmes ayant de l'importance pour des secteurs ou localités donnés avaient été définis, mais ces priorités n'avaient en aucun cas fait l'objet d'une vaste diffusion ou d'un processus de ratification dans l'ensemble de la région. La GPAC a établi qu'elle s'emploierait en priorité à définir les problèmes communs ayant une importance régionale.

Dans le cadre de ce processus de définition des priorités régionales, la GPAC a veillé à ce que les questions importantes à l'échelon local, mais ne constituant pas des enjeux majeurs pour l'ensemble de la région, ne soient pas perdues de vue ni soumises à une généralisation excessive. Un examen des 15 enjeux prioritaires définis par la GPAC révélera que les problèmes ciblés, bien qu'ils soient communs à l'ensemble de la région, peuvent avoir une importance variable dans différentes zones. Si la GPAC s'était exclusivement concentrée sur les questions unanimement jugées prioritaires dans l'ensemble de la région, des problèmes cruciaux à l'échelon local auraient été négligés, ce qui aurait nui à la motivation et à la conviction des petites organisations communautaires, ainsi qu'à leur capacité d'apporter des changements bénéfiques.

Horizons de planification et d'évaluation à court terme

La GPAC a conclu que l'application des principes du PAM dans la région du golfe du Maine exigera un engagement soutenu à long terme de la part de tous les participants. La modification des activités terrestres ne pourra être issue que d'une transformation des valeurs et des pratiques qui est peu susceptible de survenir à court terme. Ironiquement, les attentes relatives aux progrès dans l'application du PAM peuvent être fondées sur des calendriers de mise en œuvre irréalistes davantage assimilables à des échéanciers politiques qu'à l'horizon temporel requis pour apporter des transformations profondes à une société. Face à des contraintes de temps et de ressources, on peut comprendre que l'attention des participants à un processus d'élaboration de partenariats comme celui de la GPAC puisse être distraite de l'objectif d'un succès durable à long terme par la nécessité de faire la preuve de réalisations à court terme. **Les partenariats intersectoriels, dont le succès repose sur l'établissement de relations productives entre personnes, ont besoin de temps pour s'épanouir avant que l'on ne puisse en mesurer l'efficacité réelle.** Il importe que tous les intervenants qui s'occupent de la mise en œuvre du PAM ne jugent pas selon des critères trop rigoureux les progrès accomplis à court terme. Il conviendrait d'établir des horizons de planification plus longs (20 ans) et de veiller à définir des jalons réalisables à court terme.

Le projet pilote

de la baie des Californies

La baie des Californies est la zone du littoral de l'océan Pacifique qui s'étend de la pointe Conception, à l'ouest de Santa Barbara, dans le Sud de la Californie (États-Unis), jusqu'au cap Colonett et à la baie de San Quintin, en Baja California (Mexique). Cette région côtière compte une population de 15,5 millions d'habitants, qui ne cesse de s'accroître en raison de l'attrait exercé par son économie variée, la douceur de son climat et la beauté naturelle de ses côtes. Cette croissance démographique soutenue compromet les attraits mêmes qui font la popularité de la région. Les rejets d'eaux usées, l'érosion des plages et la disparition d'habitats sont des conséquences typiques de l'urbanisation rapide, laquelle a des incidences directes sur les milieux marin et côtier, sur la qualité de la vie humaine et sur l'économie de la région.

La baie des Californies est une échancrure de la côte de l'océan Pacifique dont la partie nord se trouve en territoire américain et la partie sud, en territoire mexicain.

La région visée par le projet pilote de la baie des Californies est la zone côtière binationale qui va d'Encinitas, dans la partie nord du comté de San Diego, jusqu'à Ensenada et à la baie de Todos Santos, en Baja California. On a choisi cette sous-région parce qu'elle compte d'importants centres urbains de plus de 4 millions d'habitants, et à cause des caractéristiques particulières de son milieu côtier. Dans la zone du projet pilote, les projections démographiques indiquent que la population augmentera de 2 millions d'habitants au cours des 15 prochaines années. Ce rythme de croissance démographique exercera sans nul doute des pressions sur les ressources naturelles et l'écopaysage du milieu marin. En conséquence, ces dernières années, le nombre d'organisations qui se préoccupent de la dégradation du milieu marin s'est accru de façon marquée, tout comme se sont intensifiées les communications transfrontières et la collaboration entre les divers secteurs des sociétés américaine et mexicaine.



Tant aux États-Unis qu'au Mexique, on mène déjà de multiples activités constructives pour réduire les incidences néfastes de l'utilisation accrue des terres côtières sur le milieu marin. On constate cependant une absence générale de coordination intersectorielle, interdisciplinaire et transfrontalière. En outre, on dispose d'un volume considérable de données de surveillance du milieu marin aux États-Unis, mais il n'y a pas de collecte coordonnée des données correspondantes au Mexique. Dans l'ensemble de la région de la baie, on manque en général de renseignements fiables sur les sources terrestres de polluants rejetés dans les bassins versants locaux.

Le PAM a donné lieu à la création d'une tribune où les intervenants locaux du Mexique et des États-Unis peuvent se pencher sur ces problèmes régionaux, en fournissant une méthode qui permet d'améliorer la coordination, la synergie et le transfert de technologies entre les deux nations. La région binationale de la baie des Californies occupe une position stratégique qui lui permet de tirer parti des possibilités économiques offertes par l'ALÉNA; elle fonctionne de plus en plus comme une seule et même « super-région » économique. Toutefois, il faut veiller à ce que l'exploitation de ces possibilités de prospérité économique ne se fasse pas aux dépens des ressources naturelles riches et variées de la région. Les travaux du projet pilote de la baie des Californies ont fini par constituer un ingrédient important de la préservation de l'intégrité écologique des ressources marines, dans le contexte de la prospérité économique que connaît la région.

Le projet pilote de la baie des Californies a pour objectif de déterminer les activités en cours dans la région, ainsi que de coordonner et faciliter l'échange d'information, en vue d'établir entre les intervenants locaux des mécanismes de soutien de la mise en œuvre du PAM à l'échelle régionale. Le projet pilote vise à sensibiliser les pouvoirs publics, l'entreprise privée et les citoyens à la nécessité de protéger la double valeur écologique et économique de la région. Cette orientation générale englobe la détermination des incidences des activités terrestres dans les bassins versants de la région et l'élaboration des interventions requises pour réduire ces incidences.

Organisation du projet pilote

En 1997, la CCE a aidé à mettre sur pied un comité spécial binational chargé de réaliser le projet pilote de mise en œuvre du PAM dans la région de la baie des Californies. Le comité spécial se compose d'une centaine de membres représentant les gouvernements fédéraux, étatiques, régionaux et locaux, les groupes autochtones, l'entreprise privée, les milieux universitaires et les ONG du Mexique et des États-Unis. Puisque tous les secteurs de la société ont une incidence sur les bassins versants locaux, on a invité une gamme variée d'intervenants à prendre part au projet pilote afin d'assurer un appui multisectoriel à la réalisation des objectifs du PAM.



Le comité spécial, qui tenait à l'origine deux réunions par année, se réunit maintenant une fois l'an. Un noyau de base de membres du comité a maintenu son engagement à l'égard du projet, mais il a été difficile d'assurer la participation soutenue des entreprises commerciales et industrielles et des administrations locales. Par conséquent, la composition du comité spécial a changé en cours de route et l'on continue de s'employer à faire participer au projet un plus grand éventail d'intervenants locaux.

Le comité spécial a créé un comité directeur chargé de veiller à la réalisation des activités courantes du projet, de concert avec la CCE, par l'entremise d'un agent de liaison embauché à contrat. La participation au comité spécial et au comité directeur est bénévole. Deux coprésidents — l'un en provenance des États-Unis et l'autre, du Mexique — sont à la tête du comité directeur; au cours de

la première phase du projet (de 1997 à 1999), ils étaient tous deux issus du monde universitaire. Pour dénoter la volonté de passer du stade du cadre théorique, élaboré durant la première phase, à une étape plus concrète de formulation de politiques, on a choisi pour la deuxième phase du projet (de 1999 à aujourd'hui) des coprésidents issus des sphères gouvernementales.

Au début du projet pilote, on a créé cinq groupes de travail chargés d'examiner les questions suivantes :

- viabilité financière;
- comportement écologique, sensibilisation et communications;
- centre d'échange d'information;
- pollution et surveillance;
- habitats.

Au cours de la deuxième phase, on a restructuré les groupes de travail pour faire en sorte que leur mandat coïncide mieux avec le plan d'action régional du projet et la stratégie de transition du comité spécial. Les quatre nouveaux groupes de travail sont les suivants :

- comité technique du système d'information géographique (SIG);
- groupe de travail sur la surveillance;
- groupe de travail sur le financement;
- groupe de travail sur la diffusion externe et la sensibilisation.

Cette nouvelle structure témoigne de la nature dynamique du projet pilote et facilitera la réalisation des activités en cours, de même que la transition vers une organisation régionale financièrement autonome apte à mener une action à long terme.

Principes directeurs

Les principes suivants guident la réalisation du projet pilote de la baie des Californies :

- Déterminer les activités que l'on mène déjà dans la région relativement à la contamination des zones côtières et prendre appui sur ces initiatives. Intégrer les efforts existants et encourager la synergie entre les programmes.
- Rechercher un équilibre binational et intersectoriel dans la structure organisationnelle mise en place pour le projet.
- Respecter les différences nationales lors de l'élaboration des objectifs communs.
- Rendre toutes les activités accessibles et transparentes.
- Faire en sorte que les institutions soutiennent à long terme les activités liées au PAM après la réalisation du projet pilote.

Progrès accomplis

Au cours des quatre premières années d'existence du projet pilote, le comité spécial a mené de multiples activités et atteint de nombreux objectifs à court terme. À ce jour, l'une des réalisations les plus importantes a été le resserrement des relations intersectorielles, interdisciplinaires et binationales. On a cultivé les rapports d'amitié et de confiance, ce qui a favorisé le dialogue, la collaboration et la compréhension mutuelle.

L'un des domaines où cette réalisation est la plus apparente est celui des activités de surveillance menées à l'échelle de la zone entière; il s'agit d'une première dans la région. Sur un autre front, divers organismes locaux ont manifesté leur ferme engagement envers le projet en fournissant un nombre considérable de services directs et en nature qui sont venus compléter le financement accordé par la CCE. Enfin, on a maintenant établi à l'échelle régionale une solide base institutionnelle qui favorisera l'application locale des principes du PAM durant de longues années à venir. Parmi les autres progrès notables, on compte les suivants :

- On a dressé un répertoire des activités régionales conformes au PAM et l'on a publié cette information sur le site Web du projet pilote (on travaille actuellement à mettre ces données à jour et à restructurer le répertoire).
- Un programme de surveillance de la qualité de l'eau a été lancé dans l'ensemble de la zone. Il s'agissait de la première initiative binationale de ce genre dans la région; à cette fin, il a fallu mener des activités de transfert de technologie, d'étalonnage comparatif des instruments et d'élaboration de données comparables des deux côtés de la frontière. Ce partenariat en matière de surveillance se poursuit actuellement.
- On a entrepris de dresser un inventaire des sources ponctuelles et diffuses de contamination du milieu côtier à l'aide d'un SIG. Deux groupes de travail techniques ont été constitués de part et d'autre de la frontière; ils communiquent régulièrement entre eux et coordonnent leurs activités respectives. On a obtenu un financement externe pour la réalisation de ce projet dans les deux pays. À terme, cette activité conduira à l'établissement d'une série de cartes binationales présentant diverses caractéristiques des sources terrestres de pollution marine.
- On a rédigé en anglais et en espagnol une brochure d'information à l'intention des décideurs, des universitaires, du milieu des affaires et du grand public. On y décrit le PAM, la CCE et le projet pilote de la baie des Californies en général, les organismes participants, de même que le but et les objectifs du projet, les progrès accomplis et les activités projetées. On diffuse cette brochure afin de sensibiliser les intervenants locaux et de susciter leur intérêt envers le projet.
- Le comité spécial a tenu six réunions (en alternance au Mexique et aux États-Unis) et a créé un comité directeur binational qui se réunit approximativement toutes les six semaines.



- On a mené des enquêtes sur les priorités en matière d'habitats et de sources de contamination.
- On a rédigé un plan d'action régional dont la mise en œuvre est en cours.
- Le site Web du projet, situé à l'origine à l'administration centrale de la CCE à Montréal, a été déménagé dans la région (<http://www.sandag.cog.ca.us/bight/>). Ce site sera restructuré et tenu à jour à l'échelon local.
- On a mis au point un serveur de liste (PACIFICO) expressément pour ce projet pilote; on l'utilise pour assurer les communications avec les membres du comité spécial.
- L'interaction avec le projet pilote jumeau réalisé dans le golfe du Maine se poursuit depuis le début du projet.

Leçons tirées de l'expérience

Le projet pilote de la baie des Californies a accompli de grands progrès au cours des quatre dernières années dans les domaines suivants : resserrement des relations; définition des problèmes, buts et objectifs communs; reconnaissance des importantes différences qui existent au sein de la région. Même si le comité spécial est toujours en évolution, un ferme engagement s'est déjà manifesté à l'échelon local vis-à-vis du projet pilote et une solide assise organisationnelle est à présent en place. Bon nombre des défis que le projet a dû relever à ses débuts sont communs à toutes les jeunes organisations. La persévérance d'un certain nombre d'intervenants et leur attachement aux objectifs visés se sont avérés les atouts les plus fondamentaux du projet pilote. Divers autres problèmes survenus avaient trait à des différences culturelles ou à des niveaux dissemblables de soutien économique, social et politique, ainsi qu'à de simples questions de structure organisationnelle, d'autorité et de légitimité.

Application de la méthode décrite dans le PAM

Dès le début du projet, on a reconnu que le PAM constituait un outil important pour l'élaboration d'un programme régional de lutte contre la dégradation du milieu marin. Toutefois, si certains envisagent la méthode décrite dans le PAM comme une structure linéaire, d'autres l'interprètent davantage comme un processus organique selon lequel une étape n'est jamais entièrement franchie et les mesures prises sont sans cesse peaufinées et réévaluées à mesure que l'on recueille de nouveaux renseignements. Certains membres du comité spécial étaient enclins à suivre le PAM à la lettre, tandis que d'autres étaient partisans d'une attitude plus souple tenant compte des circonstances et des réalités locales ou régionales. Cette divergence de vues a ralenti les progrès et entraîné un certain essoufflement. **Avec le temps, il est clairement apparu que le PAM devait être considéré comme un guide plutôt que comme une directive stricte.** Autrement dit, c'est un outil qui vient appuyer les activités régionales, et non une exigence imposée de l'extérieur. On a suggéré, à titre de compromis, de se concentrer sur quelques projets à court terme globalement conformes aux objectifs du PAM pour obtenir rapidement des résultats, et d'intégrer les étapes concrètes du Programme à la planification à long terme.

Importance de la participation multisectorielle

Bien que l'on ait tenté d'intégrer au projet tous les secteurs et intervenants pertinents de la région, les participants issus du monde universitaire ont dominé la composition du comité spécial pendant les quelques premières années. **À la longue, il est clairement apparu qu'il fallait accroître la participation de l'industrie, de l'entreprise privée, des pouvoirs publics et des artisans des politiques pour faire advenir le changement dans la région.** Parmi les éléments qui ont fait obstacle à l'obtention de l'appui des administrations locales, du monde des affaires et de l'industrie, on compte l'incompréhension et le peu d'enthousiasme manifestés par ces intervenants pour les objectifs du PAM. Cela confirme l'idée qu'il faudrait mener d'importantes activités de sensibilisation auprès des élus et de l'entreprise privée. Cela indique également la nécessité de poursuivre le projet pilote afin de guider les décideurs dans le domaine de la conservation des milieux marin et côtier.

Création de partenariats et différences culturelles

Des facteurs historiques et économiques viennent compliquer les relations entre le Mexique et les États-Unis. Le rassemblement au sein d'une même structure de groupes et de citoyens des deux pays qui ont les mêmes préoccupations et intérêts ainsi que, souvent, des connaissances spécialisées analogues, a commencé à atténuer les méfiances traditionnelles. Cependant, l'objectif principal du projet pilote consiste à coordonner les efforts binationaux de mise en œuvre du PAM, mais tous ne voient pas cette coordination d'un bon œil. Certains la considèrent comme une menace qui peut porter atteinte à des fonctions ou à des chasses gardées conquises de haute lutte. En outre, des différences subsistent entre les deux pays sur le plan des besoins et des priorités, des ressources, de la culture, ainsi que des systèmes et pratiques politiques et économiques. **Il a été établi que, pour mieux tenir compte de ces différences, on ne devrait pas forcément réaliser des activités d'une conception et d'un mode d'exécution identiques des deux côtés de la frontière.** Il est possible de mener ces activités en parallèle dans les cas qui s'y prêtent et d'évoluer progressivement vers une intégration éventuelle. L'intégration ne devrait jamais être imposée.

Maintien du dynamisme du projet – Objectifs à court et à long terme

Le PAM décrit une méthode très ambitieuse conçue pour résoudre des problèmes extrêmement complexes. Le PAM oblige à planifier sur un horizon qui dépasse de beaucoup le cycle courant de financement triennal. Étant donné le caractère éphémère du financement des projets pilotes, on devrait s'employer dès le début à rechercher de nouvelles sources de fonds pour compléter le soutien accordé par la CCE et pour assurer la poursuite des travaux après la fin de la participation de la Commission. **Il est extrêmement important de centrer l'attention sur les buts et objectifs à long terme, mais il faut aussi faire preuve de prudence lorsqu'on évalue le temps nécessaire pour la réalisation des activités, particulièrement dans un contexte binational.**

Même si toutes les étapes de la méthode décrite dans le PAM n'ont pas encore été mises en œuvre dans la région, on a pris les mesures fondamentales requises pour mettre sur pied une structure régionale solide grâce à laquelle l'application du Programme bénéficiera d'un réseau de relations transnationales et du soutien des institutions locales. **Il ne faut pas sous-estimer l'importance des réalisations concrètes à court terme (surveillance des eaux, répertoires et inventaires,**

rapports, etc.) au chapitre du maintien du dynamisme et de la consolidation des relations. De même, il faut déterminer les besoins et les intérêts des particuliers et organismes participants, et y donner suite, pour que ces derniers continuent à s'intéresser de près au projet.

Structure administrative et communications

Même si la CCE a joué un rôle de tout premier plan dans la mise sur pied et le soutien du projet pilote de la baie des Californies, le comité spécial a constaté que la centralisation de la direction et la nécessité que toute la documentation soit préparée à la fois en anglais et en espagnol à Montréal rendaient l'accomplissement des tâches plus long et plus ardu. **Le transfert dans la région de la coordination du projet ainsi que de la responsabilité du site Web et du serveur de liste a grandement amélioré la situation en conférant au comité directeur et à l'agent de liaison plus de souplesse et une plus grande maîtrise des communications avec les membres du comité spécial.** Le transfert de ces responsabilités a représenté un grand pas dans la voie de l'autonomie du projet et de son administration à l'échelle régionale.

Étant donné le nombre considérable de membres du comité spécial, les communications continues ont joué un rôle absolument crucial dans le maintien du dynamisme du projet. Par exemple, bien que les groupes de travail et le comité directeur s'affairent à accomplir leurs tâches, si les membres du comité spécial ne sont pas régulièrement tenus au courant des progrès, ils peuvent avoir l'impression que le projet pilote a été mis en veilleuse.

Stratégies de transition

Le soutien de la CCE était indispensable pour lancer le projet pilote et en assurer l'épanouissement. **Au fur et à mesure de l'évolution du projet, il était important que la CCE cède progressivement le pas aux intervenants locaux et que ceux-ci élaborent une stratégie en vue d'accroître le soutien régional.** Toutefois, l'aide accordée par la CCE aux activités fondamentales d'administration et de coordination s'est avérée cruciale et l'on devrait envisager une poursuite du partenariat au-delà du stade du projet pilote pour aider à consolider la transition. Cette étape clé a été amorcée lors de la dernière réunion du comité spécial, où une stratégie de transition a été approuvée.

Trois leçons peuvent être tirées de cette phase de transition :

- La CCE doit maintenir sa présence tout au long du processus. Cette participation est tout aussi cruciale au stade de la transition qu'au stade de la mise sur pied.
- La stratégie de transition devrait constituer une exigence clé et son élaboration devrait se faire plus tôt dans le processus.
- Les participants devraient bien comprendre leurs rôles et responsabilités respectifs, lesquels devraient être énoncés en détail dans la stratégie de transition pour que l'on évite les malentendus.