

# COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE

## *PROPOSITION D'EXAMEN DE LA GOUVERNANCE DE LA CCE ET DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ANACDE*

### Introduction

Le 24 juin 2009, le Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE) a tenu une session ordinaire annuelle à Denver, au Colorado, qui a marqué le quinzième anniversaire de l'entrée en vigueur de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Cette session a aussi constitué une importante étape pour se pencher sur les progrès que les Parties ont accomplis en matière de coopération environnementale en vertu de cet accord.

Le Conseil s'est ainsi engagé à renouveler, à revitaliser et à réorienter la CCE dans le but de mieux servir l'environnement et les citoyens des trois pays. La nouvelle orientation stratégique qu'a prescrite le Conseil fait en sorte que la CCE se concentrera sur les priorités environnementales suivantes pour l'Amérique du Nord :

1. Des collectivités et des écosystèmes en santé
2. Les changements climatiques – une économie à faibles émissions de carbone
3. L'écologisation de l'économie nord-américaine

Le Conseil a également chargé ses fonctionnaires de lui présenter une proposition d'examen de la gouvernance de la CCE en vue d'améliorer sa reddition de comptes, d'accentuer la transparence des activités du Secrétariat, de les harmoniser avec les priorités du Conseil et d'établir des objectifs explicites en matière de rendement. Le Conseil a également convenu d'apporter des changements opérationnels à la CCE, et d'associer ces changements aux objectifs visant à améliorer la transparence, la reddition de comptes, l'efficacité et la pertinence de cette dernière.

Le Conseil a aussi saisi l'occasion d'établir de nouvelles priorités environnementales afin d'orienter les travaux de la CCE dans le cadre du Plan stratégique pour 2010 à 2015. Il a en outre prescrit de mener un examen sans précédent en vue de renouveler la gouvernance de la CCE et les activités du Secrétariat, et ce, afin qu'il soit davantage en mesure d'appliquer les nouvelles priorités, de faire face aux défis actuels sur le plan environnemental, et d'être plus efficace et rentable compte tenu de la crise économique mondiale. Conséquemment, la proposition vise principalement à examiner et à modifier la structure et le modèle fonctionnel du Secrétariat afin de donner suite aux priorités établies par le Conseil.

## La structure et le modèle fonctionnel du Secrétariat : reddition de comptes, transparence, harmonisation et rendement

### Objectif

- Adapter les activités du Secrétariat afin qu'elles donnent suite aux nouvelles priorités environnementales établies par le Conseil, en renforçant les fonctions de soutien et de coordination du Secrétariat avec des coûts opérationnels rationalisés, un budget modifié afin de financer davantage de programmes coopératifs, une structure souple permettant d'intervenir à l'égard de nouvelles questions et une projection quinquennale de cette structure.

### Justification et références

- L'examen et la modification de la structure et du modèle fonctionnel renforceront l'harmonisation avec les nouvelles priorités environnementales fixées par le Conseil, et permettront d'établir un nouvel ordre de priorités pour les dépenses, sans compter que ce processus donnera lieu à la production d'informations sur des méthodes opérationnelles et à l'élaboration de propositions en vue de modifier ces méthodes tout en améliorant la transparence et la reddition de comptes.
- Références : la déclaration ministérielle de Denver ainsi que les alinéas 9(5)c) et 10(1)c), et le paragraphe 11(5) de l'ANACDE.

### Description des questions à examiner

- L'ANACDE dispose que les principales fonctions du Secrétariat à l'égard des travaux concertés des Parties consistent à assurer le soutien technique, administratif et opérationnel du Conseil ainsi que des comités et des groupes établis par celui-ci, et à fournir tout autre soutien demandé par le Conseil.
- L'ANACDE n'impose pas une structure particulière pour le Secrétariat, mais prescrit qu'il soit dirigé par le directeur exécutif, lequel a la responsabilité de nommer et de superviser les employés du Secrétariat, de déterminer leurs pouvoirs et fonctions, et d'établir leur rémunération conformément aux normes générales instaurées par le Conseil.
- Ces normes générales n'ayant fait l'objet d'aucune révision depuis leur adoption, il serait opportun de les examiner et de les modifier.
- En collaboration avec le directeur exécutif, l'examen projeté pourrait comprendre une évaluation de l'organigramme actuel du Secrétariat ainsi que l'établissement d'un plan de transition en vue de concevoir une structure

allégée, plus souple et moins coûteuse. Cet examen pourrait notamment comprendre :

- la fixation, en fonction des normes internationales, d'un but objectif afin d'obtenir un rapport approprié entre les coûts opérationnels et les ressources consacrées aux programmes;
- la redéfinition et/ou le renforcement, le cas échéant, du rôle et des objectifs de rendement des employés en vue de faciliter la collaboration, dans le cadre de leurs fonctions de soutien, au lieu de leur faire gérer les programmes et d'y participer, et de recourir à des avis de spécialistes au sujet de ces programmes;
- l'évaluation du nombre et des fonctions des conseillers externes, qu'ils soient permanents ou spéciaux, la révision des règles et procédures d'engagement de ces conseillers externes, l'étude de mécanismes afin de tirer parti du savoir-faire des universités nord-américaines et la facilitation de leur participation aux activités de la CCE.

### Évaluation préliminaire

Pour le moment, le Secrétariat comprend 59 employés dont 30 soutiennent des programmes et des groupes de travail déterminés, 5 administrent le processus relatif aux communications de citoyens, 3 soutiennent le Comité consultatif public mixte (CCPM) et le Conseil, et 21 apportent un soutien général au Secrétariat, y compris au bureau du directeur exécutif et à l'administration, aux publications et aux services de conférence.

Il serait opportun d'élaborer un nouveau modèle structurel qui donnerait au Secrétariat la possibilité de ne plus gérer les divers projets pour que ses employés soient davantage en mesure de soutenir et de faciliter les travaux des Parties, et ce, conformément au mandat que l'ANACDE confie au Secrétariat, à savoir d'assurer « le soutien technique, administratif et opérationnel du Conseil ».

### Questions connexes

À la suite de l'examen de la structure et du modèle fonctionnel du Secrétariat, les Parties pourraient, en collaboration avec le directeur exécutif, examiner et préciser les questions suivantes au cours de l'établissement du Plan stratégique pour 2010 à 2015 :

#### Établir des objectifs de rendement appropriés

Ces objectifs de rendement pour les employés de la CCE doivent être conformes aux nouvelles priorités, tout comme une nouvelle structure et un nouveau modèle fonctionnel. Il faudrait également évaluer les objectifs de rendement en établissant un calendrier d'examen périodique à cette fin.

La fixation d'objectifs de rendement pour le directeur exécutif relèverait du Conseil.

### Examiner les règles de fonctionnement

Il est nécessaire d'examiner les règles de la CCE en vigueur, autant écrites que verbales, afin de savoir si elles sont adaptées au contexte actuel et de veiller à ce qu'elles soient toutes énoncées par écrit afin de renforcer la transparence opérationnelle. Par exemple, les paragraphes 11(2) et 11(3) de l'ANACDE prescrivent que la nomination de nouveaux employés relève du Conseil, mais pas le renouvellement des contrats.

Ce processus doit comprendre un examen des Règles de procédure du CCPM dans le but :

- de les adapter à la nouvelle orientation stratégique établie par le Conseil;
- d'améliorer les communications;
- d'assurer la transparence des dépenses et la reddition de comptes à leur sujet;
- de renforcer les mécanismes relatifs à la pertinence et au caractère opportun des avis que sollicite et reçoit le Conseil.

## **CHANGEMENTS SUPPLÉMENTAIRES EN VUE DE RENFORCER LA CCE ET L'APPLICATION DE L'ANACDE**

### **La Déclaration de Denver**

Cette déclaration énumère d'autres changements opérationnels associés aux objectifs de transparence, de reddition de comptes, d'efficacité et de pertinence. Les sections qui suivent donnent des détails sur ce que ces changements pourraient comprendre.

#### *Rationalisation du programme de travail concerté*

Le programme de travail concerté (p. ex., le Plan opérationnel) contient les projets que les Parties conviennent d'entreprendre annuellement sur une base trilatérale. Chaque année, en compagnie du Secrétariat, les groupes de travail élaborent des projets visant les questions environnementales qui préoccupent l'Amérique du Nord. Les nouvelles priorités environnementales de la CCE qu'a établies le Conseil, ainsi que le processus de renouvellement de la structure et du modèle fonctionnel du Secrétariat, exigent conséquemment une rationalisation du prochain programme de travail concerté pour 2010.

En outre, les Parties pourraient tenir compte, au cours de l'établissement du Plan stratégique, des critères de sélection des projets approuvés trilatéralement afin que chacun de ces projets soit davantage axé sur des résultats et soit pertinent pour les trois pays. Il est entendu que les critères de sélection en vigueur, établis en 2008, nécessitent une révision afin de tenir compte des considérations actuelles des Parties et des conclusions de la session ordinaire du Conseil tenue à Denver.

En outre, les Parties et le directeur exécutif devraient veiller à ce que les plans opérationnels soient plus efficaces et qu'ils aient une plus forte incidence :

- en axant les efforts sur un nombre plus restreint de projets ayant un rapport les uns avec les autres et donnant des résultats plus importants;
- en modifiant le cycle de planification du programme de travail et du budget pour qu'il soit biennal et non plus annuel, et ce, afin de rendre ce programme plus efficace et de diminuer les coûts de son établissement;
- en instaurant un cadre d'évaluation du rendement.

À ce sujet, il est important de noter que le Secrétariat a engagé une société-conseil de l'extérieur, Eastern Research Group (ERG), pour se pencher sur diverses questions, y compris la manière dont la CCE pourrait améliorer son cadre d'évaluation du rendement. Cette société a fait remarquer que même si la CCE a obtenu les résultats qu'elle escomptait : 1) dans plusieurs cas, ces résultats ne sont pas réellement liés aux indicateurs de rendement de la CCE; 2) dans plusieurs cas également, ces indicateurs de rendement ne se fondent pas sur des données objectives; 3) les prévisions de résultats de la CCE sont souvent vagues et prêtent à interprétation; 4) certaines de ces prévisions de résultats n'étant pas stimulantes, il faudrait placer la barre plus haut. Dans son rapport final, ERG formule d'importants conseils afin d'établir des objectifs explicites de rendement.

### Fonds nord-américain pour la coopération environnementale

En 1995, les Parties ont créé le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) afin de financer des projets communautaires au Canada, au Mexique et aux États-Unis qui favorisent l'atteinte des buts et objectifs de la CCE. De 1995 à 2003, le FNACE a accordé 196 subventions pour un montant total de 9,36 millions de dollars canadiens et a réussi à obtenir 5 millions de dollars supplémentaires de la part d'autres sources de financement. Les projets du FNACE ont financé un large éventail d'activités, dont certaines avaient trait à la biodiversité, aux produits et services écologiques, à l'énergie, à la santé humaine et à la qualité de l'air. La CCE a mis fin au FNACE en 2003 en raison de restrictions budgétaires. Un examen interne du FNACE réalisé en juin 2000 a permis de conclure qu'il permettait d'obtenir des résultats aussi particuliers qu'importants, et qu'il contribuait grandement à l'atteinte des objectifs de la CCE. Le Fonds a en effet joué un rôle important relativement au renforcement des capacités, à la participation communautaire, particulièrement

au Mexique, et à l'élargissement de la base de personnes intéressées aux activités de la CCE.

Les membres du Conseil devraient réinstaurer le FNACE.

*Modernisation du processus relatif aux communications sur les questions d'application des lois*

Ce processus, désigné également « processus relatif aux communications de citoyens », est l'un des principaux mécanismes prescrits par l'ANACDE pour améliorer l'observation et l'application des lois de l'environnement. Énoncé aux articles 14 et 15 de l'Accord, il permet à toute personne ou à toute organisation gouvernementale résidant ou établie au Canada, au Mexique ou aux États-Unis de présenter une communication au Secrétariat alléguant que l'une des Parties « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ».

Ce processus est non contradictoire et vise à faciliter la connaissance des lois de l'environnement et des politiques d'application connexes des Parties, et il donne suite aux objectifs de l'ANACDE visant à favoriser la participation du public à l'application des lois nationales.

D'aucuns ont formulé des préoccupations sur la durée de ce processus et sur le fait que des dispositions de l'ANACDE y mettent fin dès la constitution d'un dossier factuel et sa publication. À ce propos, il faudrait prendre les mesures suivantes :

- Tirer parti des avancées technologiques pour moderniser le processus relatif aux communications et le rendre plus efficace et plus rapide tout en respectant les dispositions de l'ANACDE. Rendre également les délais d'exécution de ce processus plus précis et formuler des propositions afin de l'améliorer, de le moderniser et de le rendre plus efficace conformément à cet accord. Cette approche donne suite aux recommandations énoncées à Denver par le directeur exécutif en poste.
- À la suite de la modernisation de ce processus, le Secrétariat pourrait se voir confier la tâche de lancer une campagne d'information afin que le public connaisse mieux la raison d'être de ce processus.

*Établissement de nouvelles priorités pour les dépenses et amélioration de leur transparence*

Avec un budget annuel de 9 millions de dollars américains, le Secrétariat a accumulé un excédent de près de 3 millions de dollars canadiens. Les Parties pourraient travailler de concert avec le Secrétariat afin d'analyser les causes de l'accumulation de cet excédent et envisager des mécanismes pour le réaffecter

systématiquement à l'avenir. C'est ce qu'elles feront notamment lors de l'établissement du prochain plan opérationnel.

Afin de renforcer les capacités de la CCE dans ce domaine, le Conseil pourrait prescrire au Secrétariat d'appliquer des mesures et des politiques telles que les suivantes :

- La publication de tous les frais de déplacement et d'hébergement des membres du Secrétariat et du CCPM (p. ex., en les affichant tous les trimestres dans le site Web).
- La limitation des déplacements des membres du Secrétariat à la mise en œuvre du plan de travail, aux réunions du Conseil et du CCPM, à l'examen des questions relatives aux communications de citoyens et à l'exécution des fonctions essentielles prescrites par l'ANACDE (p. ex., l'établissement des rapports visés à l'article 13).
- La limitation du nombre de réunions du CCPM à trois par année, y compris dans le cadre de la session ordinaire du Conseil.
- L'établissement de prévisions budgétaires annuelles détaillées.
- La présentation de rapports plus explicites sur les coûts des projets.
- La présentation de rapports budgétaires trimestriels aux présidents de groupe de travail afin de les tenir au courant des affectations budgétaires.

#### Directives explicites aux futurs directeurs exécutifs au début de leur mandat

Le directeur exécutif du Secrétariat de la CCE joue un rôle à part entière relativement aux questions de gouvernance et à l'application des nouvelles priorités. Tel que cela a été convenu à Denver, les futurs directeurs exécutifs recevront des directives explicites au début de leur mandat. Le Conseil a la possibilité de faire valoir les domaines qui réclament une attention particulière dans un contexte déterminé. Par exemple, il pourrait s'agir de prendre des mesures afin d'appliquer l'alinéa 11(2)c) de l'ANACDE visant un équilibre en ce qui a trait à la représentation géographique et à la représentation hommes-femmes parmi les employés du Secrétariat, ou d'un suivi du processus instauré par le Conseil en vue de renouveler, de revitaliser et de réorienter la CCE.

#### **Autres possibilités : renforcement de la mise en œuvre de l'ANACDE**

Les principales dispositions de l'ANACDE prévoient l'établissement de règles et de recommandations concernant la protection de l'environnement et l'application des lois connexes. En vue de renforcer l'application de ces dispositions, le Conseil pourrait donner les directives suivantes à ses fonctionnaires :

- Réviser les options de « règles de procédure types » en cas d'un règlement de différend.  
L'ANACDE prescrit notamment aux Parties d'assurer l'application efficace de leurs lois de l'environnement. Cette obligation est applicable grâce à

l'existence d'une procédure officielle de règlement des différends énoncée à la partie V de l'ANACDE. Celle-ci peut donner lieu à des amendes ou à des sanctions commerciales à l'endroit d'une Partie pour avoir « omis de façon systématique d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». Aux termes de l'article 28 de l'Accord, les Parties se sont engagées à négocier des règles types afin de régir la procédure d'une structure de règlement des différends. Elles ont entrepris la négociation de règles de procédure types en 1997, mais ont suspendu ces négociations au début de 2000 sans jamais les conclure.

- Formuler des recommandations concernant l'évaluation de l'impact environnemental d'activités envisagées ainsi que la notification, la consultation et la limitation des effets nocifs de ces activités. Étant donné que de nombreuses questions environnementales transfrontalières ont un caractère bilatéral important, le Conseil pourrait prescrire à ses fonctionnaires d'envisager et de formuler des recommandations concernant les domaines énoncés au paragraphe 10(7) de l'ANACDE, à savoir : « a) évaluation de l'impact environnemental d'activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs [transfrontaliers] importants [...]; b) notification, communication d'informations pertinentes et consultations entre les Parties concernant de telles activités; c) limitation des effets nocifs possibles de ces activités ».

### Calendrier d'exécution

En collaboration avec les Parties, le directeur exécutif établira un calendrier des travaux connexes à la présente proposition d'examen de la gouvernance de la CCE.