

20 ans de mise en œuvre de l'ALÉNA et de l'ANACDE

Sensibilisation publique
dirigée par le CCPM

2013



Commission de coopération environnementale



20 ans de mise en œuvre de l'ALÉNA et de l'ANACDE Sensibilisation publique dirigée par le CCPM 2013

Le mois de janvier 2014 marquera le 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et de son accord parallèle sur l'environnement, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). À l'occasion de ce jalon important, et en vue d'apporter une contribution constructive aux plans futurs de la Commission de coopération environnementale (CCE), le Comité consultatif public mixte (CCPM) de la CCE a procédé à un examen public des 20 premières années de mise en œuvre de l'ALÉNA et de l'ANACDE.

L'ANACDE est entré en vigueur en 1994 au même moment que l'ALÉNA et il témoignait d'un engagement des trois pays à faire en sorte que la libéralisation des échanges et la croissance économique en Amérique du Nord s'accompagnent d'une coopération efficace et d'une amélioration continue en matière de protection de l'environnement aux échelles nationale et continentale. Les trois pays s'étaient déjà engagés dans une coopération environnementale bilatérale; l'ANACDE a constitué une plate-forme nouvelle et unique qui a permis une expansion de cette coopération à l'échelle trilatérale.

L'ANACDE a créé la CCE, un organisme intergouvernemental qui favorise la coopération entre les trois pays signataires de l'ALÉNA, afin qu'ils se penchent sur des questions environnementales qui suscitent des préoccupations à l'échelle nord-américaine, plus particulièrement sur les possibilités et les défis en matière d'environnement auxquels donne lieu le libre-échange en Amérique du Nord. Le budget de la CCE est de 9 millions de dollars par année, financé à parts égales par les trois Parties. Cette somme est complétée par un apport de temps et de connaissances spécialisées de la part du personnel de chacune des Parties, ainsi que par des ressources affectées par d'autres partenaires et intervenants pour réaliser des projets précis. La CCE est composée du Conseil, du CCPM et du Secrétariat.

Notre processus a été amorcé par une invitation aux intervenants nord-américains à transmettre des renseignements et des observations, qui visait à recueillir des informations sur leur expérience, leurs suggestions, leur opinion et leur point de vue. L'invitation comportait une liste non exhaustive de thèmes généraux possibles décrits dans les questions suivantes :

- Quels résultats fructueux l'ANACDE et l'ALÉNA ont-ils permis d'obtenir sur le plan environnemental? À quels égards les dispositions de ces accords n'ont pas donné les résultats escomptés? Dans un tel cas, faut-il mettre en cause ces deux accords ou leur mise en œuvre?
- La CCE arrive-t-elle à atteindre les objectifs qui ont donné lieu à sa création? Ces objectifs sont-ils adaptés aux défis que doit constamment relever l'Amérique du Nord en matière d'environnement?

- L'ANACDE et les dispositions environnementales de l'ALÉNA ont-ils permis de donner adéquatement suite aux préoccupations environnementales que suscite le libre-échange en Amérique du Nord?
- Comment peut-on améliorer la mise en œuvre de l'ANACDE et des dispositions environnementales de l'ALÉNA?
- La CCE a-t-elle omis de se pencher sur des questions importantes au cours des vingt dernières années?
- À la lumière des deux dernières décennies, sur quelles priorités la CCE devrait-elle axer ses travaux au cours de la prochaine décennie et des années subséquentes?

Dans le cadre de cette consultation, le CCPM a reçu au total 66 commentaires écrits en provenance d'un large éventail d'intervenants; ces documents peuvent être consultés sur la page suivante du site Web de la CCE : www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25632.

Le CCPM a également commandé une série de documents d'information destinés à décrire les travaux les plus importants accomplis par la CCE au cours des 20 dernières années : www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25640. La CCE a apporté contribué de façon importante à la coopération environnementale en Amérique du Nord. C'est un modèle novateur qui a favorisé la compréhension et la collaboration à l'échelle continentale à l'égard des problèmes environnementaux, en plus de promouvoir la transparence et l'ouverture, de même que la participation du public. Au cours des vingt dernières années, la CCE a entrepris de nombreuses initiatives qui ont eu des répercussions notables. Elle a élaboré de l'information de grande qualité sur l'environnement nord-américain et sur un éventail de questions concernant la protection de l'environnement. Parmi ses activités phares, mentionnons le Registre des rejets et des transferts de polluants (RRTP) et les rapports de la série *À l'heure des comptes*, qui ont contribué à accroître l'accès à l'information sur les polluants et la sensibilisation à leur égard, de même que le programme de Gestion rationnelle des produits chimiques (GRPC), qui a donné lieu à d'importantes victoires dont l'abolition de l'utilisation du DDT. En outre, l'Initiative de conservation des oiseaux d'Amérique du Nord (ICOAN) a permis de constituer un solide réseau trinational de collaboration aux fins de cette conservation. De façon analogue, le processus relatif aux communications de citoyens sur les questions d'application a contribué à une meilleure compréhension des modalités d'application, par les trois Parties, de leur législation environnementale respective et a accru la reddition de comptes et la transparence. La CCE a également contribué à apporter un certain nombre d'améliorations précieuses en matière de renforcement des capacités, plus particulièrement au Mexique.

L'information recueillie au moyen de ces deux initiatives a joué un rôle déterminant dans l'établissement de l'ordre du jour de la réunion du CCPM tenue à Washington (D.C.). Notre séance publique a réuni des conférenciers de haut niveau qui ont fait état de leurs connaissances et de leur expérience approfondies à l'égard de la CCE. L'événement a été webdiffusé en direct à partir de la George Washington University Law School; il comprenait deux conférences présentées par d'anciens directeurs exécutifs de la CCE, trois tribunes réunissant des spécialistes et une table ronde dirigée. On peut consulter la webdiffusion des séances et des documents connexes sur le site Web de la CCE, à l'adresse : www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25633.

À partir de tous les travaux susmentionnés, le CCPM a soumis un avis au Conseil au début de décembre 2013. Au cours des vingt dernières années, le CCPM a présenté 106 avis au Conseil de la CCE et le plus récent d'entre eux contient un certain nombre de recommandations concrètes visant à renforcer la CCE et à soutenir l'élaboration de son Plan stratégique pour 2015 à 2020. Les membres du CCPM profiteront également de l'occasion pour renforcer la sensibilisation publique en 2014, de telle sorte qu'une forte voix publique se fasse entendre à l'appui de l'élaboration du prochain Plan stratégique.

Ce processus a permis de tirer de nombreux enseignements et il existe un consensus solide quant au fait que le travail de la CCE continue d'être pertinent et important pour nos trois pays. Le CCPM reconnaît qu'il importe de tirer des leçons des réalisations passées de la CCE pour éclairer nos travaux et aller de l'avant. Le CCPM a également observé un solide appui non seulement pour la poursuite des travaux, mais aussi pour le renforcement de l'organisation afin de lui permettre de réaliser son plein potentiel. À notre avis, avec son statut trinational unique, la CCE continuera d'être un important mécanisme de collaboration entre nos trois pays.

AVIS AU CONSEIL N° 13-04

Objet : Réflexions et recommandations concernant le vingtième anniversaire de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA et de l'ANACDE

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

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

AYANT PROCÉDÉ à un examen public des vingt premières années de la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et de l'ANACDE, lequel examen a donné lieu à une invitation au public nord-américain à transmettre des renseignements et des observations, ainsi qu'à une recherche documentaire et à la session ordinaire du CCPM n° 13-03, ayant pour thème *Les vingt premières années d'application de l'ALÉNA et de l'ANACDE*, qui s'est tenue à la George Washington University Law School de Washington les 17 et 18 octobre 2013;

AYANT PASSÉ EN REVUE les renseignements et observations qu'ont transmis par écrit 66 répondants à l'invitation du CCPM, notamment des groupes autochtones, des défenseurs de l'environnement, des militants contre la pollution, des chercheurs et des entreprises;

AYANT PRIS NOTE, au cours de la séance ordinaire n° 13-03, de l'opinion et des recommandations des trois groupes de spécialistes et des deux conférenciers invités, lesquels possèdent une expérience et des connaissances approfondies de la CCE, de l'ALÉNA et de

l'ANACDE, et ayant également pris en compte les recommandations des participants quant aux enjeux et aux possibilités que ce vingtième anniversaire présente à la CCE;

CHERCHANT à contribuer de façon constructive à l'avenir de la CCE et aux enjeux et possibilités qui se présentent à elle à un moment aussi marquant;

RAPPELANT ET RÉAFFIRMANT l'engagement constant des membres du CCPM en ce qui a trait à la participation du public, à la transparence, au développement durable, à la protection accrue de l'environnement, et aux autres buts et objectifs énoncés dans l'ANACDE;

INVITE LE CONSEIL à réaffirmer sa volonté politique et à manifester son engagement envers la CCE, ainsi qu'à l'égard de l'environnement et des ressources naturelles du continent, et ce, en rétablissant le budget de la CCE à un niveau minimal de neuf (9) millions de dollars américains pour 2014, et en l'augmentant subséquemment tel que cela est mentionné ci-après;

PRÉSENTE au conseil les observations et avis qui suivent ainsi que le rapport sur l'examen, par le CCPM, des vingt premières années de mise en œuvre de l'ALÉNA et de l'ANACDE, afin qu'il prenne connaissance, en détail, des témoignages et recommandations :

Dans l'intention de marquer le vingtième anniversaire de l'ALÉNA et de son accord environnemental parallèle, l'ANACDE, le CCPM a procédé à un examen public qui a donné lieu à la préparation de documents d'information, à une invitation au public de formuler des observations par écrit et à la tenue d'une réunion publique en vue de contribuer de façon constructive aux plans qu'élaborera la CCE.

La CCE a contribué de façon importante à la coopération environnementale en Amérique du Nord, et il s'agit d'un modèle novateur qui a favorisé la compréhension et la collaboration à l'échelle continentale à l'égard des problèmes environnementaux, en plus de promouvoir la transparence et l'ouverture relativement à la participation du public. Au cours des vingt dernières années, le CCPM a formulé 106 avis au Conseil qui tiennent compte de la participation des citoyens du Canada, du Mexique et des États-Unis aux activités de la CCE.

La CCE a élaboré de l'information de très haute qualité sur l'environnement nord-américain ainsi que sur un éventail de questions concernant la protection de cet environnement. Ses activités phares, telles que le Registre de rejets et de transferts de polluants et le rapport *À l'heure des comptes* ont contribué à l'accès à l'information sur les polluants et à une plus grande sensibilisation à leur égard, alors que son projet sur la gestion rationnelle des produits chimiques a donné lieu à d'importantes victoires, dont l'abolition de l'utilisation du DDT.

Par ailleurs, l'Initiative de conservation des oiseaux d'Amérique du Nord a permis de constituer un solide réseau trinational de collaboration aux fins de cette conservation. Le processus relatif aux communications sur les questions d'application demeure quant à lui un important moyen d'assurer une meilleure application des lois et règlements de l'environnement, ainsi que la reddition de comptes et la diffusion d'informations à ce sujet. La CCE a en outre contribué à apporter un certain nombre d'améliorations précieuses en matière de renforcement des capacités, plus particulièrement au Mexique.

Recommandations

Au cours de l'examen public, le CCPM a pris connaissance d'évaluations qui donnent à réfléchir et de suggestions constructives au sujet de la CCE. En résumé, celle-ci a contribué de façon aussi unique qu'importante à la protection de l'environnement en Amérique du Nord, mais elle doit maintenant se donner une nouvelle utilité :

- en reformulant ses visées;
- en se donnant un autre créneau;
- en remobilisant et en élargissant sa base d'intéressés;
- en raffermissant et en stabilisant sa situation financière.

Vingt ans après, la CCE a encore un rôle aussi grand qu'important à jouer sur le plan international, mais il faut quand même noter qu'elle devrait améliorer son utilité en éclairant davantage les discussions et les collaborations. La CCE est particulièrement bien placée pour jouer un rôle important et fondamental dans l'organisation et le renforcement de la coopération continentale à l'égard de l'environnement compte tenu des défis de taille que devra relever l'Amérique du Nord. En vue de tirer pleinement parti de son potentiel, le Conseil de la CCE devrait rapidement donner suite aux recommandations suivantes :

1. ***La volonté politique*** – Il faut que les membres du Conseil renouvellent leur engagement, mais il est tout aussi important que les intervenants des secteurs gouvernementaux le fassent, notamment les fonctionnaires du commerce et de l'environnement. Étant donné que les questions environnementales ont un caractère intersectoriel, les organismes gouvernementaux autres que ceux que représentent les membres du Conseil doivent s'impliquer dans les politiques et la coopération ayant trait à l'environnement nord-américain en recourant à une approche sectorielle.

La CCE doit harmoniser ses travaux avec les besoins politiques et tirer parti de ses ressources à titre d'organisatrice. Par exemple, elle pourrait contribuer à éclairer et à renforcer l'application d'autres accords commerciaux, notamment avec l'Europe ou dans le cadre du Partenariat transpacifique.

2. ***Le renforcement de la sensibilisation des intervenants et de la visibilité de la CCE*** – Les travaux de la CCE sont généralement d'une grande qualité et des plus pertinents en relation avec la protection de l'environnement, mais ils ne sont connus que par un petit groupe de gens et d'organismes. Il faudrait trouver des moyens novateurs et efficaces de faire connaître la valeur de l'information que la CCE a élaborée jusqu'à présent ainsi que ses travaux à venir en rejoignant un large éventail d'intervenants, dont les entreprises, les établissements d'enseignement, les peuples autochtones, les administrations municipales et les collectivités locales.
3. ***L'engagement significatif des intervenants*** – En relation étroite avec le précédent point, il faut noter la participation restreinte du milieu des affaires, des établissements d'enseignement, des peuples autochtones et des collectivités locales aux travaux de la CCE, dont les collectivités à faible revenu touchées par la pollution. Les travaux concertés qu'exécutent les groupes de travail ont autant besoin d'un enrichissement que d'une amélioration de leur pertinence afin de susciter une forte participation de la part des

représentants de ces intervenants ainsi que des fonctionnaires. La CCE devrait également approfondir ses relations avec les municipalités, les provinces et les États, car ils constituent généralement des moteurs de l'innovation et se trouvent en première ligne de la plupart des problèmes environnementaux.

La participation du public aux activités internes de la CCE doit être élargie. En outre, il devrait y avoir davantage de discussions entre les membres du CCPM et du Conseil, et ce dernier devrait accorder plus de considération et de poids aux avis du CCPM.

4. ***Une nouvelle mission*** – Les objectifs commerciaux de la CCE n'ont plus de résonance au niveau politique et au sein du public parce que le « nivellement par le bas » ne s'est pas matérialisé comme on le craignait, et parce que certains considéraient que la mission de la CCE consistant à jeter les bases d'une coopération environnementale en Amérique du Nord s'est accomplie dans une certaine mesure. Toutefois, les défis environnementaux auxquels fait face le continent n'ont tout simplement pas été relevés, car ils ont changé d'orientation et de degré d'urgence. En outre, les trois gouvernements ont accompli très peu de progrès quant à la suite à donner aux préoccupations que suscitait l'ampleur globale des empreintes écologiques et des incidences environnementales à mesure que l'économie nord-américaine s'épanouissait. Conséquemment, étant donné que le continent accroît son intégration, le mandat de la CCE devrait suivre la même tendance. Celle-ci a besoin de nouveaux buts et de nouvelles tâches, et elle doit les orienter sur les priorités des vingt prochaines années. Ces priorités comprennent notamment les suivantes:

- a. *Les changements climatiques* – La CCE est très bien placée pour servir de tribune et permettre de se pencher adéquatement sur les changements climatiques qui touchent l'ensemble de l'Amérique du Nord. Cela peut donner lieu à l'établissement d'un indispensable plan d'action dans ce domaine, en tirant parti de la collaboration existante entre les institutions afin de réduire les émissions, et de favoriser l'adaptation aux changements climatiques en renforçant la résilience à leur égard. Cela pourrait plus particulièrement susciter la prise d'initiatives stratégiques d'une grande efficacité, dont l'établissement d'une tarification régionale du carbone.
- b. *Le transport et l'énergie* – Comme les travaux de la CCE l'ont déjà révélé, les secteurs du transport et de l'énergie ont beaucoup d'incidences sur la pollution, la santé humaine, l'écologisation de l'économie et les changements climatiques. La CCE devrait jouer un rôle essentiel dans l'élaboration et l'application de stratégies continentales afin que ces secteurs deviennent plus écologiques. Le CCPM a formulé récemment des recommandations à ce sujet dans ses avis au Conseil n^{os} 10-02 et 13-02.
- c. *L'eau* – La CCE pourrait jouer un rôle plus important en vue de favoriser la coopération régionale sur la qualité et la disponibilité de l'eau, particulièrement en raison du fait que les changements climatiques exacerbent les graves problèmes de pollution, de tarissement et de gestion non durable auxquels font face de nombreux plans d'eau douce que partagent les trois pays nord-américains.
- d. *La biodiversité* – Il faudrait intensifier les précieux travaux en cours visant à conserver les prairies, et à coopérer à la préservation des espèces marines et

terrestres communes ainsi que des écosystèmes communs. La CCE devrait aussi contribuer à l'étude de problèmes particuliers en matière de conservation, par exemple en réunissant des intervenants (représentant notamment le secteur privé, le milieu de la conservation de la nature, les organismes gouvernementaux compétents et le secteur universitaire) afin d'élaborer des orientations stratégiques et des pratiques exemplaires visant à empêcher les oiseaux et les chauves-souris de heurter les éoliennes, à promouvoir l'innovation de façon stratégique et à diminuer la perte de biodiversité.

- e. *Les investissements et les subventions* – La CCE devrait envisager d'examiner de très près les questions environnementales qui sont en relation avec le chapitre 11 de l'ALÉNA. Elle est très bien placée pour animer une activité destinée à relever et à analyser les subventions qui ont des incidences négatives sur l'environnement, dont à l'égard de l'essence, et à suggérer des solutions à ce sujet.
 - f. *Les répercussions environnementales transfrontalières cumulatives* – Les « effets d'échelle » sur l'environnement d'un commerce libéralisé en vertu de l'ALÉNA n'ont pas été suffisamment examinés. Le cadre d'évaluation des répercussions environnementales transfrontalières est encore en suspens, alors qu'il s'agit d'une disposition de l'ANACDE non appliquée à ce jour.
 - g. *Les questions axées sur le commerce et l'environnement* – La CCE pourrait se consacrer plus directement à des questions portant sur les espèces envahissantes ainsi qu'aux tarifs de rachat et à d'autres mesures commerciales restreignant les normes environnementales. Il existe des moyens de faire en sorte que les accords commerciaux soient avantageux pour l'environnement; par exemple, ceux qui entravent actuellement l'intégration énergétique pourraient plutôt faciliter cette intégration en faisant place aux tarifs de rachat.
 - h. *L'empreinte écologique de l'Amérique du Nord* – La CCE pourrait contribuer à connaître et à relever les défis que suscite la capacité écologique de l'Amérique du Nord et du monde entier, en particulier en réduisant l'empreinte écologique de l'ensemble du continent.
5. ***La participation autochtone*** – La CCE devrait assurer une participation et une prise en considération significative et permanente des peuples autochtones dans le cadre de ses activités. Il s'agit des premiers peuples de notre continent et ils sont, à de nombreux égards, touchés par les problèmes sur lesquels portent les travaux de la CCE. Par ailleurs, leurs points de vue, leurs connaissances et leurs antécédents peuvent renforcer, améliorer et enrichir ces travaux.
6. ***L'évaluation du rendement*** – Il faut se concentrer sur l'évaluation des résultats, car cela est de plus en plus important pour les gouvernements, le public et de nombreux intervenants. Le CCPM sera très heureux de contribuer à trouver de quelle manière accomplir une telle démarche.
7. ***Le rétablissement de la solidité financière*** – Pour que la CCE soit en mesure d'accomplir son mandat, il faut de toute urgence augmenter son budget annuel à un niveau minimal de 14 à 15 millions américains, c'est-à-dire le niveau original de ce budget en dollars constants.

Les membres du CCPM cautionnent unanimement le présent avis au Conseil et se réjouissent, avec enthousiasme, à la perspective d'une revitalisation de la CCE.

**Approuvé par les membres du CCPM,
le 6 décembre 2013**