



**COMITÉ D'EXAMEN INDÉPENDANT DE L'ANACDE  
COMITÉ DE REVISIÓN INDEPENDIENTE DEL ACAAN  
INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE OF THE NAAEC**

***León Bendesky   Barbara Bramble   Stephen Owen***

**Examen quadriennal de  
l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de  
l'environnement :**

**Rapport du Comité d'examen indépendant**

**Juin 1998**

**Examen quadriennal de  
l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de  
l'environnement :**

**Rapport du Comité d'examen indépendant**

**Table des matières**

Remerciements	v
Résumé	vii
1 Introduction	1
1.1 Les buts du rapport	1
1.2 La méthode	2
1.3 La structure du rapport	4
2 Observations générales sur le contexte global et l'établissement de l'ANACDE et de la CCE	4
3. L'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE : les éléments de la CCE	8
3.1 Les Parties	9
3.2 Le Conseil	13
3.3 Le Secrétariat	15
3.3.1 L'ébauche du programme de travail et du budget	16
3.3.2 L'établissement des rapports du Secrétariat en vertu de l'article 13	16
3.3.3 La mise en œuvre du processus des communications de citoyens en vertu des articles 14 et 15	19
3.3.4 La dotation en personnel du Secrétariat : questions relatives à la haute direction	24
3.3.5 Note administrative	25
3.4 La participation du public en tant qu'élément de la CCE	26
3.4.1 Le Comité consultatif public mixte (CCPM)	26
3.4.2 Les Comités consultatifs nationaux et gouvernementaux	27

3.4.3	La participation du public en tant qu'élément de la CCE	28
3.5	Le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale	30
4	L'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE : L'environnement et le commerce	31
4.1	Le « Programme pragmatique »	33
4.2	Le programme de recherche sur les répercussions de l'ALÉNA	35
4.2.1	La contribution équilibrée aux recherches sur les répercussions de l'ALÉNA	36
4.3	L'établissement de liens avec l'ALÉNA	37
5	L'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE : Le programme de travail de la CCE	38
5.1	L'élaboration du programme et le cycle budgétaire	38
5.1.1	Une vision stratégique	39
5.1.2	Le programme et le cycle budgétaire triennaux	39
5.1.3	L'examen et l'évaluation du programme	40
5.1.4	L'établissement des priorités du programme	41
5.1.5	Les éléments fondamentaux du programme : critères relatifs aux choix de programme	42
5.2	Conclusion	52
6	Liste complète des recommandations	53
	Ouvrages consultés	57
Annexe 1:	Sources des commentaires publics concernant le processus d'examen	59
Annexe 2:	Membres du Comité d'examen	60

## **Remerciements**

L'examen du fonctionnement et de l'efficacité d'un nouvel organisme international est une tâche ardue. Le Comité d'examen indépendant (CEI) a été fort chanceux de pouvoir s'entretenir directement avec un grand nombre des hauts responsables qui s'occupent du travail de la Commission de coopération environnementale. Le CEI a rencontré tout d'abord les cadres supérieurs et les agents de programme du Secrétariat. Nous tenons spécialement à souligner que nos entretiens avec les responsables du Secrétariat ont eu lieu à une époque d'incertitude et de tensions internes considérables. Malgré ces circonstances, la participation sérieuse et bien préparée de ces personnes à nos entretiens démontre amplement leurs qualités professionnelles.

Le CEI a rencontré aussi des représentants gouvernementaux des trois Parties, dont des représentants des ministères de l'Environnement et du Commerce des trois pays. Leurs idées et leurs points de vue ont été fort précieux, et nous leur savons gré de leur appui.

Nous n'aurions pu mener à bien notre tâche sans rencontrer chacun des trois membres du Conseil. Mesdames Carabias, Stewart et Browner ont la double responsabilité de représenter leurs gouvernements et d'agir collectivement en tant que Conseil. Elles nous ont fait part d'informations cruciales sur les fonctions qu'elles remplissent, ainsi que sur l'importance qu'elles attachent au succès futur de la CCE. Nous leur sommes très reconnaissants du temps et des efforts qu'elles ont consacrés à notre travail.

Il y a également d'autres personnes dont il faut souligner l'apport important. Les membres du Comité consultatif public mixte (CCPM) et des Comités consultatifs nationaux, qui connaissent bien le fonctionnement et l'efficacité de la CCE, nous ont fourni par écrit des commentaires exhaustifs qui ont éclairé notre travail. Les efforts concertés qu'ils ont déployés pour nous faire part de leurs commentaires témoigne bien de leur engagement. Nous sommes particulièrement reconnaissants à la cinquantaine de membres du grand public — des particuliers et des organismes — qui ont fait un effort spécial pour s'assurer que l'on prenait connaissance de leurs opinions au cours du présent examen.

Par ailleurs, le Comité souhaite exprimer sa sincère gratitude à Howard Mann, pour son appui exceptionnel sur le plan des recherches qu'il a fallu mener et de la rédaction du rapport.

En terminant, l'aspect logistique de cet examen a été énorme; il a consisté, notamment, à trouver des documents et à les fournir aux membres du Comité, à organiser des réunions et des conférences téléphoniques, à planifier des déplacements et à régler une vaste gamme de détails jusqu'au stade de la traduction et de la publication du rapport. Nous sommes très heureux d'avoir pu compter sur l'appui de Manon Pepin, du Secrétariat, pour accomplir cette tâche des plus considérables. Son travail illustre l'éthique professionnelle élevée et la grande compétence de ses collègues du Secrétariat.

L'appui dont nous avons bénéficié est immense. Nous sommes, bien sûr, entièrement responsables des résultats des efforts conjugués de tous ceux qui ont pris part à cet examen.



**Examen quadriennal de  
l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de  
l'environnement :**

**Rapport du Comité d'examen indépendant**

**Résumé**

L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994, donnant ainsi naissance à la Commission de coopération environnementale (CCE). L'alinéa 10(1)b) de l'ANACDE prescrit au Conseil de niveau ministériel qui régit la CCE d'en examiner le fonctionnement et l'efficacité dans les quatre années suivant son entrée en vigueur. En novembre 1997, le Conseil a ainsi formé un Comité d'examen indépendant (CEI) en vue de procéder à une évaluation objective de la situation.

Le présent rapport se veut un reflet des principaux points d'intérêt, tels que le CEI les conçoit, plutôt qu'une vérification ou une description des détails de toutes les activités de la CCE. L'analyse et les recommandations qui figurent dans les pages qui suivent sont une « distillation » des nombreux entretiens, documents et autres sources que le CEI a pris en considération. Le rapport n'est pas une interprétation juridique de l'ANACDE, et ne vise pas à l'être.

**Observations générales**

Le CEI est d'avis qu'il est important de considérer l'ANACDE comme un accord complet à part entière, et non simplement comme un « accord parallèle » à une entente de nature commerciale. De l'avis du Comité, l'ANACDE est un moyen des plus importants d'atteindre l'objectif du développement durable en Amérique du Nord. En outre, il ne s'agit pas simplement d'un accord de nature commerciale et environnementale dans le sens technique ou juridique du terme. Le mandat de la CCE, tel que le Comité le conçoit, est plutôt défini de manière plus générale et vise à protéger et améliorer l'environnement en Amérique du Nord au sein d'un contexte économique en mutation, dans lequel s'inscrivent les questions commerciales et environnementales applicables. La valeur à long terme de la CCE sera mesurée par la façon dont elle s'acquitte de ce mandat.

Au cours de son travail, le CEI en est venu à comprendre les défis complexes auxquels est confrontée la CCE. Le petit nombre des Parties accentue les désaccords qu'il peut y avoir entre elles. L'étendue du sujet qu'englobe l'ANACDE rend plus difficile l'établissement d'une vision stratégique et d'un programme annuel bien définis, tandis que les différences de nature socio-économique qui opposent les Parties créent un microcosme des disparités qui existent entre le Nord et le Sud. L'histoire conflictuelle qui sous-tend la négociation de l'ANACDE et certains différends constants à l'égard de la

mise en œuvre de ce dernier compliquent aussi la tâche de s'assurer que toutes les Parties considèrent qu'elles participent à part égale à la CCE, ce qui ralentit la formation d'une organisation plus homogène.

La CCE est également un organisme singulier à bien des égards. Les « responsabilités spéciales » confiées au Secrétariat sont un aspect de ses particularités. Les mécanismes très évolués de participation du public en constituent un autre. Ces caractéristiques, ancrées dans le contexte du vaste mandat qu'a la CCE de soutenir le développement durable, de même que la diversité des trois Parties et certaines pommes de discorde permanentes intensifient les défis déjà énormes que pose le lancement de n'importe quel organisme international.

Dans son rapport, le CEI présente un certain nombre de s qui traitent, de manière significative et opérationnelle, de ces questions générales. Le Comité considère toutefois qu'il importe de reconnaître que la CCE a déjà pris d'importantes mesures pour atteindre ses objectifs. Dans certains secteurs importants, comme celui de la gestion rationnelle des produits chimiques et la compréhension des mouvements de polluants en Amérique du Nord, le leadership de la CCE a servi de catalyseur à une série d'interventions menées sur le terrain par les trois Parties. Le CEI espère que ses recommandations aideront les Parties à multiplier ces premiers succès.

### **Les Parties et le Conseil**

Les trois Parties jouent un double rôle au sein de la CCE. D'une part, elles agissent comme des pays distincts au sein d'un organisme international, défendant chacune les intérêts qui lui sont propres. D'autre part, elles s'efforcent de déterminer et d'atteindre des objectifs qui suscitent un intérêt mutuel. À l'occasion, la transition entre ces deux rôles — de Partie intéressée à membre conjoint du Conseil — s'est avérée difficile. Cette situation reflète à la fois l'historique de l'ANACDE, plus particulièrement l'idée qu'il a été établi principalement pour surveiller le Mexique, et les observations selon lesquelles, dans bien des cas, c'est de cette façon qu'il a été mis en œuvre. Le CEI est conscient de ces préoccupations et les comprend. Il croit que chaque Partie doit s'efforcer davantage de mieux comprendre et de poursuivre les objectifs des deux autres, et de veiller à ce que les trois aient le sentiment qu'elles sont membres à part égale de l'organisation.

Le CEI croit aussi que les Parties et le Conseil doivent faire davantage attention à leur propre participation au sein de la CCE, ainsi qu'à la supervision qu'ils exercent sur cette dernière. Cela consiste à la fois à mieux coordonner la propre contribution des Parties aux mécanismes existants de liaison entre elles-mêmes et le Secrétariat (c.-à-d. le Comité permanent général et les représentants suppléants), et à élaborer de manière plus coordonnée les politiques entre les ministères de leur gouvernement respectif. Ce dernier point est particulièrement crucial pour le travail qu'accomplit la CCE en matière de commerce et d'environnement.

L'établissement d'une vision claire pour guider le travail de tous les éléments constitutifs de la CCE constitue un aspect critique du rôle du Conseil. À ce jour, aucune vision de ce genre n'est apparue, et, souvent, le vide que crée la situation est comblé par des programmes et des projets non liés ou inégaux. Le CEI est d'avis que le Conseil doit absolument profiter de cette période d'examen pour mettre de l'avant la vision qu'il

entend donner à la CCE pour les prochaines années. Il faudrait ensuite mettre en œuvre cette vision stratégique par le biais du programme de travail annuel de la CCE.

### **Le Secrétariat**

Le Secrétariat, avec à sa tête le directeur exécutif, doit mettre en équilibre deux types différents de fonctions : le rôle « classique » qui consiste à fournir au Conseil un appui et des conseils de nature technique, administrative et opérationnelle, ainsi que les « responsabilités spéciales » qu'il a de prendre de son propre chef, dans des circonstances précisées, des décisions qui visent à soumettre certaines questions au Conseil ainsi que d'administrer le processus des communications des citoyens portant sur des questions liées à l'application de la législation sur l'environnement.

En remplissant ces fonctions dites classiques, le Secrétariat agit indépendamment de l'une quelconque des Parties, mais aussi en tant qu'élément intégrant de la CCE dans son ensemble. Cela correspond aux fonctions qu'exécutent la plupart des secrétariats d'organismes internationaux. Dans ses « responsabilités spéciales » cruciales, le Secrétariat s'est vu confier certaines responsabilités opérationnelles et décisionnelles dans le cadre d'une relation complexe mais raisonnée qui l'unit au Conseil. Le CEI a conclu que ces responsabilités spéciales ne seront efficaces — et au moins certaines des tensions ou des méprises existantes ne seront atténuées — que si les Parties, le Conseil et le Secrétariat respectent la nature et les limites de leurs fonctions décisionnelles respectives.

La responsabilité spéciale d'établir le programme de travail et le budget annuels tire parti de la capacité qu'a le Secrétariat de s'inspirer d'une vaste gamme de contributions et d'idées pour aider à mettre au point le programme du Conseil. Toutefois, la préparation et l'approbation des programmes annuels suscitent certaines préoccupations du fait, jusqu'ici, de leur imprécision. De l'avis du CEI, la création d'une vision stratégique devrait s'accompagner de l'adoption, pour le programme et le budget, d'un cycle tournant de trois ans. Cette mesure aiderait le Secrétariat à soumettre à l'approbation du Conseil des propositions de programme et de budget annuels reflétant mieux et de manière plus cohérente leurs priorités. Elle aiderait aussi à planifier les projets et toute mesure complémentaire dont la durée d'exécution pourrait être supérieure à un an. Mais cela nécessitera aussi un apport cohérent et opportun des Parties, et ce, depuis le début du processus d'établissement du programme jusqu'à sa conclusion.

Le pouvoir discrétionnaire qu'a le Secrétariat d'établir des rapports en vertu de l'article 13 de l'ANACDE lui donne la possibilité de cerner de nouveaux enjeux qui posent des difficultés, de s'intéresser à des activités précises ou de contribuer par ailleurs au travail de la CCE dans son ensemble. Ce pouvoir est important, en ce sens qu'il permet d'examiner une vaste gamme d'enjeux ou d'y répondre. Cependant, la diffusion publique du rapport final du Secrétariat est assujettie à une décision du Conseil, ce qui met en équilibre le pouvoir discrétionnaire du Secrétariat et la gestion générale du Conseil. Le CEI est d'avis qu'à ce jour, ce pouvoir discrétionnaire a été employé à bon escient.

L'administration du processus des communications des citoyens est la plus connue des responsabilités spéciales du Secrétariat, et la plus controversée aussi. Il est important

selon le CEI de reconnaître qu'il existe au sein de ce processus un facteur sous-jacent capital : tout aspect antagoniste du processus est étranger au rôle du Secrétariat ou n'est pas soumis à son emprise, mais découle de la faculté qu'ont des simples particuliers ou des groupes de présenter une communication « à l'encontre » d'une Partie. Le Secrétariat reçoit la communication, indépendamment de la Partie ou des autres personnes en cause et, s'il y a lieu, évalue de manière précise si les critères initiaux sont satisfaits et s'il est justifié qu'une Partie réponde à la communication et qu'un dossier factuel soit ensuite constitué. En ce qui concerne ce dernier point, l'évaluation que fait le Secrétariat sert à informer et aviser objectivement le Conseil, qui se prononce de manière définitive sur la pertinence de constituer ou non un dossier factuel.

Le processus des communications des citoyens est unique en son genre au sein des organismes internationaux, mais il reflète une tendance à une participation accrue du public aux mécanismes internationaux qui sont créés pour régler des problèmes d'ordre environnemental. Ce processus vise à permettre à quelques 350 millions de « paires d'yeux » de prévenir le Conseil de toute situation abusive imputable à une application peu sévère de la législation sur l'environnement. Le Secrétariat est le conduit par lequel tous les cas pertinents que soulèvent des particuliers sont portés à l'attention du Conseil. En examinant d'une façon neutre et objective ces cas, le Secrétariat n'agit aucunement de manière antagoniste envers la Partie en cause : il étaye plutôt la responsabilité conjointe qu'assume le Conseil. Ce processus n'est pas la « propriété » du Secrétariat, mais du public en général, qui est habilité à le mettre en action et au profit duquel il a été créé. Le Secrétariat doit administrer le processus en tenant compte de cette confiance publique. C'est également dans cet esprit que le Conseil doit rendre ses décisions finales. Le CEI croit qu'il est possible d'atténuer une grande part de la tension qui entoure actuellement le processus si tous les intervenants appliquent rigoureusement les dispositions de l'Accord et les directives connexes en matière de communications, tout en respectant le pouvoir discrétionnaire conféré aux décideurs respectifs qui se situent aux différents stades du processus, de même que les limites imposées à l'exercice de ce pouvoir.

### **La participation du public**

La participation du public est un élément fondamental de la CCE. Le CEI est d'avis que cela ne doit pas changer et qu'il convient d'améliorer la pertinence et l'efficacité des consultations et de la participation du public. Il sera indispensable, à cet égard, de concentrer et de bien préparer les activités; l'établissement de directives à cette fin — un travail que le Secrétariat a déjà entamé — devrait être utile. Parallèlement, l'adoption d'un cycle de programme triennal faciliterait les rôles de contribution publique que jouent le CCPM et les Comités consultatifs nationaux. Le CEI s'attend à ce que cette façon de faire aidera le CCPM à se concentrer de nouveau sur son mandat premier, qui consiste à donner, de son point de vue public trilatéral unique, des avis au Conseil. Le CEI espère aussi que le Mexique entreprendra bientôt d'établir un Comité consultatif national qui fonctionne convenablement.

Le CEI recommande que l'on poursuive pendant une période d'essai supplémentaire un autre aspect lié à la participation du public, soit les projets communautaires que parraine le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale. Il faudrait cependant que les projets soient liés de plus près aux priorités de programme de la CCE, de manière à

établir une masse critique d'expérience et d'innovation sur laquelle pourrait prendre appui le Conseil dans le cadre de son propre travail et de ses propres décisions.

### **Le commerce et environnement**

En vertu de l'Accord, le commerce et l'environnement sont deux domaines d'une importance cruciale. Le CEI estime qu'il existe à cet égard trois secteurs importants pour la CCE. Premièrement, cette dernière devrait s'efforcer d'étendre la compréhension générale de l'expression « commerce et environnement » au-delà de l'exercice controversé qui consiste à déterminer les « répercussions environnementales de l'ALÉNA ». Pour ce faire, la CCE devrait faire des liens commerciaux et environnementaux un élément de son « programme pragmatique ». Le programme de travail comporte déjà un certain nombre de projets qui contribuent à la participation constructive des Parties aux liens bien concrets qui existent entre le commerce et l'environnement, notamment le Projet de gestion rationnelle des produits chimiques et le projet de Centre d'information sur la technologie. Il s'agit là d'une expérience sur laquelle il convient de tabler.

Deuxièmement, la CCE ne devrait pas se détourner des difficultés associées à l'amélioration des capacités d'analyse qu'ont les Parties pour évaluer les liens systémiques entre l'expansion du commerce et la qualité de l'environnement dans la région. Cela nécessitera un programme de recherche équilibré et en évolution portant sur ce que l'on appelle les répercussions de l'ALÉNA, programme qui étudie soigneusement les aspects tant positifs qu'éventuellement négatifs de la relation entre le commerce et l'environnement. En se fondant sur un processus qui fait appel aux services de spécialistes du commerce et de l'environnement, la CCE devrait profiter de sa position pour améliorer les avantages d'une intensification des activités commerciales pour l'environnement et prévenir les effets néfastes possibles. Il est indispensable pour la durabilité du développement en Amérique du Nord que l'on atteigne ces objectifs, qui constituent de fait les deux côtés de la même médaille.

Troisièmement, le CEI recommande aussi que l'on crée des liens institutionnels entre la CCE et la Commission du libre-échange de l'ALÉNA et ses organes subsidiaires. Cela devrait comprendre des efforts de la part de hauts responsables pour planifier une réunion conjointe des ministres du Commerce et de l'Environnement.

### **L'établissement d'un programme cohésif**

Aux yeux de nombreux observateurs, c'est par le biais de son programme annuel que la CCE a le plus d'effet. Le CEI recommande d'établir sans délai un cycle triennal pour ce programme, qui serait mis à jour et rajusté chaque année. Chaque projet ferait l'objet d'un examen annuel systématique avant de passer à l'étape suivante, et il faudrait donner suite aux projets terminés afin d'évaluer leur succès et de tirer des leçons de leur mise en œuvre. Il faudrait aussi tenir compte, au moment d'établir chaque projet, de la synergie qui existe entre les différents projets, de la diffusion efficace des résultats de ces derniers ainsi que des possibilités d'obtenir une aide financière pour les mesures de mise en œuvre.

Le programme triennal devrait être conçu de manière à mettre en application la vision stratégique du Conseil. Cet objectif oblige à concentrer les activités et à fixer des

priorités, et les priorités de la CCE devraient être liées à celles des Parties. Cela signifie que les secteurs qu'englobe l'ANACDE ne seront pas tous examinés à un moment déterminé, et que certains ne le seront pas avant plusieurs années. Toutefois, le CEI est convaincu que même trois ou quatre produits solides par année, s'ajoutant aux projets obligatoires, aux rapports visés à l'article 13 et aux communications des citoyens, donneront des résultats plus concrets qu'une vaste gamme de produits de moindre importance. De la même façon, le Secrétariat et le Conseil ne devraient pas se soucier du besoin de combler les catégories de programme comme « écologie », « pollution industrielle », « commerce et environnement », etc. Ce qui importe, c'est la qualité des projets et la capacité qu'ils ont de contribuer de manière énergique et cohésive à l'objet fondamental de la CCE.

Le CEI n'a pas tenté de cerner les priorités des Parties, mais il croit que c'est à ce niveau-là que devrait commencer l'établissement du programme triennal. Le Comité est convaincu que, pour traduire ces priorités en des projets de la CCE, il est nécessaire d'appliquer une série cohérente de critères. Ces derniers se rangent sous six grandes rubriques : les questions d'envergure régionale; l'établissement de relations entre les éléments de différents projets; la promotion du développement durable; les facteurs liés au commerce et à l'environnement; les avantages comparatifs de la CCE; la fourniture de ressources appropriées pour les éléments obligatoires du programme de travail. Le tableau présenté ci-après donne de plus amples détails sur les facteurs qui, d'après le CEI, sont les plus critiques dans chacun de ces secteurs.

En mettant en œuvre le programme de travail annuel, le Secrétariat informe et appuie le Conseil. C'est donc dire que l'établissement des éléments de base du travail annuel devrait être soumis à la supervision du Conseil dans son ensemble, mais non à l'influence induite d'une Partie quelconque. De l'avis du Comité, l'établissement d'un programme de travail fructueux et de longue durée nécessitera de la part de tous les intéressés un sentiment d'engagement à l'égard de cette relation, de même qu'un dialogue efficace entre le Secrétariat et les Parties. L'élaboration d'un programme fructueux obligera aussi, parfois, à se heurter à des questions complexes et politiquement délicates. Toutefois, le Comité croit que l'on ne peut surmonter ces difficultés sans s'attaquer aux problèmes de fond et les régler.

## **Choix des éléments du programme**

### **Résumé des critères en cause**

1. Questions d'envergure régionale
  - Importance commune à toutes les Parties
  - Nature continentale ou transfrontalière commune
  - Mouvements transfrontaliers de déchets ou de produits dangereux
  - Approches régionales à l'égard d'enjeux mondiaux
2. Établissement de relations entre les éléments de différents projets
  - Croisement des projets
  - Un projet contribue-t-il à rendre le tout supérieur à la somme de ses parties?
3. Reflet de certains éléments du développement durable
  - Mesures de renforcement des capacités à inclure
  - Examen du fondement scientifique d'une question
  - Possibilité d'intégrer convenablement la participation du public
4. Facteurs liés au commerce et à l'environnement
  - Un projet proposé indique-t-il les questions à examiner sur le plan du commerce et de l'environnement?
  - Le projet suggéré aide-t-il à faire du commerce et de l'environnement un élément du « programme pragmatique » de la CCE?
5. Avantages comparatifs de la CCE
  - Le projet repose-t-il sur les avantages comparatifs de la CCE :
    - ◇ Interventions continentales coordonnées
    - ◇ Exécution sur le terrain de projets par l'entremise des Parties
    - ◇ Capacité de renforcer graduellement les capacités
    - ◇ Possibilité de surveiller les projets
6. Éléments obligatoires du programme
  - Veiller à une dotation en personnel et à la disponibilité de ressources d'un niveau approprié pour les éléments obligatoires :
    - ◇ Rapports annuels
    - ◇ État de l'environnement
    - ◇ Article 13
    - ◇ Communications des citoyens
    - ◇ Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers

**Examen quadriennal de  
l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de  
l'environnement :**

**Rapport du Comité d'examen indépendant**

## **1 Introduction**

Les négociations entourant l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) ont été conclues en septembre 1993 par le Canada, le Mexique et les États-Unis, et l'Accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. L'ANACDE a donné naissance à la Commission de coopération environnementale (CCE), dirigée par un Conseil composé des représentants des plus hautes instances environnementales des trois pays (les « ministres » de l'Environnement).

Outre les nombreuses autres fonctions du Conseil, l'alinéa 10(1)*b* de l'ANACDE confie à ce dernier la responsabilité d'examiner, dans les quatre années suivant la date d'entrée en vigueur de l'Accord, le fonctionnement et l'efficacité de celui-ci, à la lumière de l'expérience acquise. Ce moment est maintenant arrivé. Dans le cadre du processus d'examen, le Secrétariat a organisé une discussion entre experts, présidée par Maurice Strong, en avril 1997; cette discussion a donné lieu à l'envoi d'une lettre aux membres du Conseil, en mai 1997. Par la suite, en novembre 1997, le Conseil a formé un Comité d'examen indépendant (CEI) composé de trois personnes, dans le but d'examiner le fonctionnement et l'efficacité de l'Accord<sup>1</sup>. Le présent rapport est le fruit de cet examen indépendant, et le CEI soumet le tout respectueusement.

### ***1.1 Les buts du rapport***

Dès ses premières réunions, le CEI a établi pour son travail deux objectifs complémentaires et simples :

- procéder, au mieux de ses capacités, et en tenant compte de l'obligation de présenter son rapport à temps pour la réunion du Conseil en juin 1998, à un examen objectif du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE durant ses quatre premières années d'existence;
- fournir des recommandations constructives qui aideront à améliorer le fonctionnement, l'efficacité et l'application de l'ANACDE durant de nombreuses années.

---

<sup>1</sup> Le Comité d'examen indépendant a été établi en vertu de la résolution du Conseil n° 97-06. Les lecteurs trouveront à l'annexe 2 du présent rapport une notice biographique des membres du Comité.

## **1.2 La méthode**

Le CEI a été créé en vertu de la résolution du Conseil n° 97-06 de la CCE. Cette résolution demandait au départ à chaque Partie de nommer un spécialiste de l'environnement qui siégerait au Comité, lequel fournirait au Conseil un rapport indépendant sur le fonctionnement et l'efficacité de l'ANACDE avant le 15 novembre 1997. Cependant, à cause de retards dans le processus de nomination des trois membres du CEI, ce dernier n'a été établi qu'en novembre 1997. Les délais ont donc été rajustés pour mettre en équilibre deux exigences : prévoir suffisamment de temps pour que le CEI procède à son examen du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE et établir un calendrier garantissant que le Conseil de la CCE puisse examiner le rapport à l'occasion de sa réunion annuelle, en juin 1998. Les trois membres du CEI ont estimé qu'il s'agissait là d'un délai suffisant pour accomplir leur travail de manière efficace.

Les travaux de recherche initiaux ont nécessité la consultation d'un grand nombre de documents de la CCE, dont les programmes et budgets annuels, les rapports annuels et les procès-verbaux du Conseil, du CCPM et d'autres réunions. Des documents liés au programme ont été étudiés de manière plus approfondie au sujet de l'orientation et du fonctionnement de projets importants. D'autres rapports établis et publiés par le Secrétariat, ou par l'entremise de ce dernier, ont également été examinés.

Le CEI a pris en considération les documents que le Secrétariat avait préparés en vue de l'examen, à un échelon supérieur, de l'ANACDE, examen que Maurice Strong a présidé en avril 1997, ainsi que la lettre dans laquelle ce dernier rend compte des conclusions de ce groupe. Deux des membres du CEI ont également pris part à cette activité et ont donc pu s'inspirer de leurs propres notes et souvenirs concernant les discussions qui ont eu lieu à cette occasion. D'autres commentaires du Secrétariat à propos des questions à l'étude ont également été pris en compte. Le Comité a soigneusement pris en compte les commentaires formulés par le CCPM en octobre et en décembre 1997 et par les Comités consultatifs nationaux du Canada et des États-Unis (le Mexique n'en a pas encore constitué un), de même que la contribution du Comité consultatif gouvernemental des États-Unis. Ces organes ont été expressément constitués en vertu des dispositions de l'ANACDE.

Le CEI a également procédé à l'étude de divers autres documents afin d'y relever des examens externes de l'ANACDE et de la CCE. Cette étude a été axée non pas sur l'interprétation juridique de l'Accord, mais sur la façon dont le Secrétariat, le Conseil et les Parties le mettent en application. Les documents consultés comprenaient des rapports d'organisations non gouvernementales (ONG), des revues et des études universitaires, de même que des rapports d'organismes gouvernementaux mis à la disposition du public. Ces sources sont énumérées dans la section intitulée « Ouvrages consultés ».

Dans le cadre du processus d'examen, une demande de commentaires publics a été lancée en décembre 1997. Au départ, l'échéance avait été fixée au 31 janvier 1998, mais celle-ci a finalement été repoussée au 1<sup>er</sup> mars suivant. En plus de deux envois postés à plus de trois mille personnes inscrites dans la base de données de la CCE, une case spéciale sur le site Web de la CCE a servi à attirer l'attention du public sur l'examen et donné la possibilité de formuler des commentaires. En tout, une cinquantaine de commentaires ont

été reçus d'une grande variété de particuliers, d'organismes et d'entreprises. L'annexe 1 du présent rapport présente, sous forme de tableau, la provenance de ces commentaires.

Enfin, le CEI a entrepris une série d'entrevues avec des hauts responsables et des gestionnaires de programme aux bureaux du Secrétariat à Montréal et dans les trois capitales. Détail des plus importants, les trois membres du Conseil — Christine Stewart, ministre de l'Environnement (Canada), Julia Carabias, *Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Mexique) et Carol M. Browner, administratrice de l'*Environmental Protection Agency* (États-Unis) — ont rencontré les membres du CEI afin de leur faire part de leurs vues personnelles sur le fonctionnement et l'efficacité de la CCE durant ses quatre premières années d'existence, ainsi que de leurs espoirs et de leurs objectifs pour l'avenir. Ces rencontres, de même que des réunions connexes avec des hauts fonctionnaires de différents ministères dans chaque capitale, ont permis de clarifier, d'élucider et d'éclairer les points de vue qui avaient commencé à se dessiner à ce stade-là. La plupart des membres du Comité de sélection du Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) ont également eu l'occasion de faire connaître au CEI leur avis sur les questions liées au rôle qu'ils jouent au sein de la CCE. Les membres du CEI se sont aussi entretenus avec des contacts personnels qui s'intéressaient à l'avenir de la CCE.

Chacune de ces réunions a été confidentielle et aucun commentaire ou aucune opinion n'a été attribuée à des personnes nommées. Cela a été fait pour garantir le plus de franchise possible. Quelques téléphones ont été faits par la suite pour clarifier ou développer certains points. Le Comité tient à exprimer ici son appréciation non équivoque pour la façon sérieuse et constructive dont tous ses interlocuteurs, sans exception, ont réagi durant le processus.

Dans les capitales, les entretiens se sont étalés sur huit jours, à la fin d'avril 1998. C'est durant cette période qu'ont commencé la première rédaction du présent rapport et la détermination préliminaire des recommandations. La rédaction définitive a eu lieu après ces réunions. Une série de révisions, de même que la traduction du rapport dans les trois langues de la CCE, ont complété le tout.

Vers la fin de l'étape de la recherche, le CEI a commencé à examiner la façon dont il allait présenter le rapport. Ni le temps ni les ressources disponibles ne permettaient d'analyser en détail chaque projet, non plus que de vérifier les activités du Secrétariat. Toutefois, vu la nature des principales questions et préoccupations qui étaient ressorties lors du processus d'examen, le CEI n'a pas jugé que cela était crucial. Le rapport vise à refléter les points principaux, tels que le Comité les a perçus à ce stade-ci dans l'existence de la CCE. Les projets particuliers et les fonctions précises de la CCE sont recoupés de manière à illustrer nos thèmes principaux et nos recommandations, mais il ne s'agit pas d'une tentative pour décrire dans leur totalité les activités détaillées de la CCE. Le rapport représente donc la « distillation » de nombreux entretiens, documents et autres ressources dont le CEI a tenu compte. Ce dernier espère que les erreurs ou les omissions qu'il peut avoir commises dans les détails ne porteront pas préjudice à l'analyse générale et aux recommandations clés que les lecteurs trouveront dans les pages qui suivent.

Enfin, il est important de mentionner que ce rapport n'est pas un examen ou une analyse juridique des dispositions de l'ANACDE, et il ne vise pas non plus à l'être. Le Comité

croit que sa compréhension de la situation est compatible avec l'Accord, mais il a orienté l'analyse et les recommandations subséquentes vers les aspects opérationnels, présents et futurs, de la Commission et de l'ANACDE. C'est dans ce contexte que le rapport devrait être perçu, et non comme une interprétation juridique de l'Accord.

### **1.3 La structure du rapport**

Le rapport est divisé en cinq grandes parties. À la suite de la présente introduction, la section 2 se veut un survol du rôle et du fonctionnement de la CCE, tels qu'ils sont perçus par le CEI. Cela aidera les lecteurs à comprendre de manière générale les questions qui jouent un rôle fondamental dans cette évaluation.

Ce survol est suivi, aux sections 3 à 5, d'une évaluation détaillée du fonctionnement et de l'efficacité de la CCE et de l'ANACDE. La section 3 est axée sur le fonctionnement et l'interaction des principaux éléments de la CCE — les Parties, le Conseil, le Secrétariat, le CCPM, ainsi que d'autres organes consultatifs. La section 4 s'attache aux questions d'ordre environnemental et commercial que l'ANACDE met de l'avant. La section 5 porte principalement sur les questions liées au programme de travail annuel. Bien que le présent rapport n'analyse pas en détail les différents projets, les sections 3 à 5 comportent, afin d'illustrer les principaux points qui sont soulignés, des références à certains des projets particuliers que la CCE a entrepris au cours de ses quatre premières années d'existence.

Ensuite, la section 6 dresse une liste complète de nos recommandations concernant l'avenir de l'ANACDE et de la CCE. Le Comité espère que ces recommandations susciteront une réflexion créatrice chez le Conseil, les Parties, le Secrétariat et d'autres particuliers ou intervenants intéressés, et favoriseront la résolution de poursuivre des approches concertées à l'égard du développement durable en Amérique du Nord et ailleurs.

## **2 Observations générales sur le contexte global et l'établissement de l'ANACDE et de la CCE**

Au début des discussions relatives à l'ALÉNA, on a voulu, parallèlement aux négociations entourant l'accord lui-même, s'attaquer aux problèmes environnementaux nouveaux qui étaient liés à la libéralisation du commerce. Les questions de nature commerciale devaient être du ressort de l'ALÉNA, tandis que l'environnement (et le travail) suivrait une voie secondaire où l'accent serait mis sur des démarches concertées. Toutefois, la voie parallèle n'a pas été entièrement mise au point en 1992, et, cette année-là, seul l'ALÉNA a été établi<sup>2</sup>.

Ce résultat s'était avéré inacceptable d'un point de vue politique, du moins aux États-Unis. L'élection présidentielle de 1992 a mené à la promesse de ce pays de négocier,

---

<sup>2</sup> On peut trouver des examens portant sur la période antérieure à l'établissement de l'ANACDE dans, par exemple, Johnson et Beaulieu, 1996, ch. 1; McGraw, 1994, p. 17–18; Dimento et Doughman, 1997.

dans le domaine de l'environnement et du travail, des ententes parallèles qui compléteraient le processus de l'ALÉNA, et ces négociations ont été entreprises à la suite de l'élection du président Clinton. Les négociations ont pris fin en septembre 1993 et l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.

De l'avis du Comité, la conception originelle de processus « parallèles » reflète étroitement le rôle et les fonctions véritables de l'ANACDE. Cette opinion repose en partie sur la connaissance de l'historique complet et de la teneur de l'ANACDE, qui est une entente internationale reconnaissant certains droits et créant des obligations, des processus et des institutions qui, à bien des égards, sont uniques<sup>3</sup>. Cette entente crée aussi des liens précis avec l'ALÉNA et ses organes subsidiaires à l'appui des objectifs qu'elle vise dans le domaine de l'environnement, liens qui vont au-delà de ce qui était inclus au départ dans l'ALÉNA. Toutefois, le CEI croit aussi que ce point de vue représente l'avenir de la CCE comme un moyen indispensable et central d'atteindre les objectifs du développement durable en Amérique du Nord. Pour tous ces motifs, il est recommandé de ne pas considérer l'ANACDE — et la CCE — simplement comme une entente commerciale particulière, mais comme un accord complet, indispensable et à part entière.

**Recommandation n<sup>o</sup> 1 : L'ANACDE — et la CCE — ne devrait pas être considéré simplement comme une entente commerciale particulière, mais comme un accord complet, indispensable et à part entière.**

L'ANACDE confère à la CCE la latitude voulue pour élaborer des projets qui sont en mesure de favoriser la santé environnementale de la région dans le contexte de l'expansion des activités commerciales. Toutefois, le CEI a conclu que la CCE est plus qu'une simple organisation vouée à l'environnement et au commerce, du moins dans le sens étroitement défini que l'on donne parfois à cette expression<sup>4</sup>. Les trois Parties ont confié à la CCE le mandat clair et énergique d'établir des programmes environnementaux productifs et concertés<sup>5</sup>. Le CEI est d'avis que la valeur à long terme de l'ANACDE et de la Commission sera mesurée non pas d'après les réalisations d'une « régie » de l'environnement et du commerce, mais plutôt d'après la contribution de la CCE à l'amélioration des conditions environnementales pour tous les Nord-Américains, et ce, dans le contexte d'activités économiques en évolution, bref, d'après sa contribution au développement durable en Amérique du Nord.

Toutefois, l'établissement d'un programme environnemental efficace et stratégique est un défi précis pour la CCE. Tous ceux qui ont participé au présent examen reconnaissent que le programme était au départ trop général et imprécis. Tous ont convenu qu'il est nécessaire d'établir pour le programme de travail une vision ou un cadre stratégique plus clair. Le CEI est d'accord et présentera des recommandations précises dans les sections

---

<sup>3</sup> Ces fonctions seront examinées en détail plus loin. Voir, par exemple, à la sous-section 3.3, l'analyse portant sur ce que le CEI a appelé les « responsabilités spéciales » du Secrétariat.

<sup>4</sup> Nous reviendrons, à la section 4 qui suit, à l'idée qu'a le Comité de ce que le commerce et l'environnement devraient signifier dans le contexte de la CCE.

<sup>5</sup> L'article 1 de l'ANACDE, par exemple, comporte sept dispositions qui traitent expressément de la protection de l'environnement et du développement durable en tant que tels.

analytiques qui suivent. Il est important de signaler ici, toutefois, qu'il n'est pas rare que des organismes nouveaux suivent une courbe d'apprentissage similaire, surtout ceux qui se lancent dans de nouvelles fonctions et de nouveaux défis. La CCE a établi de nouveaux modes de fonctionnement et est en train de passer de sa phase de démarrage à sa deuxième phase, où elle commencera à atteindre son véritable potentiel. De fait, il est manifeste que plusieurs projets obtiennent déjà d'excellents résultats dans un délai qui, pour un nouvel organisme international, est remarquablement court. Les opinions de la quasi-totalité des personnes que nous avons interrogées concordaient sur ce point, ce qui augure bien pour une collaboration accrue à l'avenir.

Bien que la CCE soit plus qu'une organisation axée sur l'environnement et le commerce, le CEI croit fermement que l'une des fonctions critiques de cet organisme consiste à donner suite à l'action réciproque complexe de ces secteurs auparavant dissociés. Le fait de mieux comprendre ces liens devrait améliorer la capacité de tirer parti des possibilités que procure la libéralisation du commerce de créer un environnement plus sain, tout en permettant de colliger les informations indispensables pour se protéger contre tout effet négatif possible d'une intensification des activités commerciales. Le succès de la CCE en ce domaine se mesurera non pas en fonction d'un projet unique, mais bien de la contribution générale de l'organisme à la capacité des trois pays d'évaluer adéquatement et de gérer cette relation complexe au sein de la région de l'Amérique du Nord. La CCE a un rôle absolument indispensable à jouer dans ce secteur et ne devrait pas se détourner des difficultés qui sont associées à ces questions.

L'environnement et le commerce, bien sûr, sont le lien critique qui a mené à l'établissement de l'ANACDE en 1993. Les divisions marquées entre les Parties quant à la façon d'aborder ce lien, qui sont ressorties à l'époque des négociations, n'ont pas nécessairement disparu. Le CEI croit néanmoins que les Parties en sont venues à mieux se comprendre et il est confiant qu'un programme commun permettant d'aborder ces relations complexes sera établi. Une partie de ce processus nécessitera une approche pratique générale vis-à-vis du lien entre l'environnement et le commerce, plutôt qu'une approche juridique, théorique ou technique étroite. Il faudra donc exploiter des débouchés commerciaux pour améliorer l'environnement et s'assurer que la croissance connexe au commerce, particulièrement la croissance dans le domaine de la production, ne porte pas préjudice à l'environnement dans un pays quelconque. Là encore, le CEI s'est rendu compte que l'on était conscient qu'il fallait s'occuper de manière concertée et constructive des deux aspects de la question, ce qui reflète la nature étendue de cette relation.

De l'avis du Comité, le lancement des négociations entourant la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) étaye l'importance du travail de la CCE, surtout dans le domaine de l'environnement et du commerce. Vu les liens établis dans ce nouveau processus entre l'expansion du commerce et les facteurs environnementaux et sociaux, il sera davantage nécessaire d'examiner les modèles existants et de mettre au point de nouveaux mécanismes pour répondre à ces aspects de la mondialisation des marchés, des investissements et des régimes financiers. La valeur politique et stratégique de la CCE augmentera donc sans doute de façon significative au cours des années à venir, à mesure que les Amériques se rapprochent de la création de la ZLEA.

Au cours du présent examen, le caractère unique de la CCE a été souligné à maintes reprises. Il s'agit d'un organisme tripartite dont les pays membres présentent souvent d'importantes différences politiques et culturelles, et parfois même sur le plan interne, entre différentes régions ou différents échelons de gouvernement. En outre, les disparités marquées aux plans du développement et de l'économie qui existent entre le Mexique, d'une part, et le Canada et les États-Unis, d'autre part, créent un microcosme des disparités qui existent entre les régions en développement et les pays industrialisés du globe. La CCE comporte aussi un élément innovateur de participation du public, doté d'une architecture précise pour accomplir cette tâche<sup>6</sup>, de même qu'un Secrétariat qui met en équilibre des services de soutien classiques avec de nouveaux types de responsabilités spéciales. Ces caractéristiques, ancrées dans le contexte du mandat général de l'organisme, qui consiste à soutenir le développement durable, reflètent les défis auxquels la CCE est confrontée sur les plans politique, juridique et stratégique. Elles intensifient les difficultés déjà énormes qu'occasionne le lancement d'une organisation internationale<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Voir l'analyse présentée à la sous-section 3.4 ci-après.

<sup>7</sup> Il convient de souligner, par exemple, que la Commission du libre-échange de l'ALÉNA n'a pas été pleinement opérationnelle avant 1998, et ce, même si elle a été établie dans l'ALÉNA, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.0

Des relations de travail font leur apparition entre les divers organismes établis en vertu de l'Accord, mais il s'agit manifestement là d'un des principaux défis qui se posent à l'organisation. Vu la responsabilité spéciale qu'a le Secrétariat d'administrer le processus des communications de citoyens au sujet de l'application de la législation sur l'environnement, ainsi que d'établir des rapports spéciaux sur des sujets importants<sup>8</sup>, il n'est pas surprenant que des tensions soient apparues entre les Parties, ainsi qu'entre ces dernières et le Secrétariat. Certaines de ces tensions sont liées à des idées et à des méprises au sujet des rôles et de la nature indépendante de la CCE et de ses organes constitutifs. Toutefois, le CEI ne croit pas que ces différences ou les fonctions sous-jacentes qui y ont donné lieu sont irréconciliables. C'est la raison pour laquelle, dans l'analyse qui suit, nous portons une attention considérable aux relations qui existent entre les différents éléments de la CCE.

Malgré les défis nouveaux et uniques auxquels la CCE est confrontée, il est manifeste que cette organisation a réalisé, durant sa phase de démarrage, un travail fort utile et fructueux. Ces succès laissent entrevoir ses forces nouvelles, ainsi que les avantages que pourra en retirer la région tout entière. Le CEI espère que ses recommandations seront utiles à cet égard.

#### **La gestion rationnelle des produits chimiques**

Ce projet a vu le jour en 1995. Depuis, des plans d'action régionaux nord-américains (PARNA) ont été dressés pour les BPC, le DDT et le chlordane, et la première phase du PARNA relatif au mercure est terminée. Un processus permettant de désigner de nouveaux produits chimiques en vue de l'établissement de PARNA a aussi été convenu. En outre, le commerce du chlordane en Amérique du Nord a bel et bien pris fin. Il s'agit là de résultats marquants pour un projet si récent, qui traite de questions aussi complexes. De fait, un haut fonctionnaire gouvernemental associé au projet a dit qu'il s'agissait de l'activité internationale la plus fructueuse qui soit dans ce domaine. Il a ajouté que, à eux seuls, les résultats déjà obtenus mettront les Parties au-devant d'autres pays quand viendra le temps de mettre en œuvre l'entente mondiale actuellement en cours de négociations sur certains de ces produits chimiques. Cette position prépondérante n'aurait pu être obtenue sans la participation de la CCE.

### **3. L'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE : les éléments de la CCE**

L'analyse détaillée du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE et de la CCE commence par une revue des principaux éléments de l'organisme et passe ensuite aux principaux secteurs du programme ainsi qu'à la gestion de ce dernier. Comme nous l'avons déjà mentionné, le CEI a été frappé par l'importance des rôles et des relations qui existent entre les Parties, le Conseil et le Secrétariat. Le rôle des différents processus de

---

<sup>8</sup> Ces sujets sont tirés des articles 14 et 15 de l'ANACDE, pour ce qui est des communications de citoyens, ainsi que de l'article 13, pour ce qui est des rapports spéciaux.

participation du public a également son importance pour ce qui est de comprendre la valeur et le potentiel de l'ANACDE et de la CCE. Le Comité croit que le fait de mieux comprendre ces rôles et ces relations améliorera nettement les activités et intensifiera les répercussions de la CCE.

### **3.1 Les Parties**

Le Comité a choisi délibérément d'entreprendre cette analyse détaillée en s'arrêtant aux Parties elles-mêmes. Ce choix reflète l'idée de base que la CCE est une organisation intergouvernementale dont le succès dépend, en fin de compte, de l'engagement des trois Parties qui la composent.

L'atteinte et le maintien d'un degré d'engagement élevé exigent, à tout le moins, que les Parties aient toutes le sentiment d'être les bienvenues dans le club, plutôt que d'être coincées, d'une certaine façon, dans un système dont elles n'ont pas voulu ou ne voient pas les avantages qu'elles peuvent en retirer. Les recherches que le CEI a menées ont permis de trouver quelques lectures intéressantes et sensées sur la question, dont l'opinion selon laquelle les participants, principalement au sein d'une organisation de petite taille telle que la CCE, doivent croire que les éléments d'entrée et les éléments de sortie sont équilibrés de manière positive, que les « gains » et les « pertes » au point de vue de l'intérêt national doivent être équilibrés au bout du compte<sup>9</sup>. Il est évident que l'on ne perçoit pas que c'est le cas à l'heure actuelle, et cette perception nuit à la capacité de la CCE de devenir une organisation plus solide. Le fait qu'il n'y ait que trois Parties au sein de la CCE exacerbe peut-être cette perception. Devant un nombre aussi restreint, les différences deviennent plus difficiles à dissimuler, tandis que les « gains » et les « pertes » perçus peuvent voir leur intensité et leur importance amplifiées.

La négociation de l'ANACDE et la création de la CCE étaient des conditions mises par les États-Unis à son adoption de l'ALÉNA, le fruit d'une opposition nationale à l'accord commercial uniquement<sup>10</sup>. Ces exigences étaient acceptables pour le Canada, mais non sollicitées. En ce qui concerne l'intérêt national du Mexique, comme nous avons fini par le comprendre, le Mexique n'a pas demandé cet accord mais a eu peu de « choix ». Si l'on combine cela aux faits que la première recommandation du Secrétariat quant à la préparation d'un dossier factuel a été formulée « à l'encontre » du Mexique et que le premier rapport du Secrétariat établi en vertu de l'article 13 était également « à l'encontre » de ce pays<sup>11</sup>, le Mexique a, à ce jour, le sentiment d'avoir connu nettement

---

<sup>9</sup> Voir, plus particulièrement, l'analyse de López, 1997; voir aussi Zoller, 1996; Porras, 1996; Steinberg, 1997.

<sup>10</sup> Des demandes analogues ont été soumises dans le domaine du travail, ce qui a mené à la négociation de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail de 1993, de même qu'à la création de la Commission de coopération dans le domaine du travail.

<sup>11</sup> La première communication à passer au stade intégral du « dossier factuel » a été la quatrième reçue et la première axée sur les questions d'application de la législation sur l'environnement au Mexique, soit le *Dossier factuel n° 1 : Dossier factuel final relativement au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo* (CCE, 1997). Le premier rapport du Secrétariat visé à l'article 13 portait sur l'intoxication de milliers d'oiseaux migrateurs au réservoir Silva, au Mexique : *Rapport du Secrétariat de*

plus de « pertes » que de « gains » sur le plan environnemental. Il nous a été signalé, par exemple, qu'aucune entente environnementale n'a été exigée entre les États-Unis et le Canada lorsque leur première entente de libre-échange a été conclue, mais qu'il y en a eu une d'exigée dès que le Mexique est venu se joindre au club.

Le sentiment selon lequel la CCE a été conçue principalement pour surveiller le Mexique ne s'est pas estompée. Certains des facteurs qui appuient cette thèse sont, de l'avis du Comité, étrangers à l'emprise de l'un quelconque des organes de la CCE ou de ses intervenants. Par exemple, ce n'est pas le Secrétariat ou une autre Partie qui met en branle le processus de communications de citoyens<sup>12</sup>. En outre, même si davantage de communications de citoyens ont été orientées vers des questions d'application de la législation sur l'environnement au Canada plutôt que vers des questions relevant du Mexique, le sentiment d'un déséquilibre institutionnel persiste et il est difficile de s'en débarrasser<sup>13</sup>. Cela a probablement été exacerbé par le sentiment, exprimé par quelques-uns, qu'il fallait « cibler » le Mexique afin de montrer que le Secrétariat pouvait agir « indépendamment » sous les ordres de son premier directeur exécutif, un Mexicain.

Le Comité comprend également le souci selon lequel la répartition des éléments budgétaires de la CCE a nettement plus d'impact sur la satisfaction des priorités environnementales au Mexique qu'au Canada ou aux États-Unis. Bien que l'on s'entende de façon générale sur le principe de l'égalité de la participation, la réalité du fardeau financier que cela impose au budget que le Mexique consacre à la protection de l'environnement a contribué à soutenir l'idée que ce pays supporte un engagement financier disproportionné<sup>14</sup>. La situation est amplifiée par le point de vue selon lequel cet usage des fonds du *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Semarnap, Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches) procure au Mexique peu d'avantages sur le plan de l'environnement.

Le CEI croit que l'on aurait dû donner dès le départ une priorité plus grande à l'établissement d'intérêts égaux au sein de la CCE. À l'évidence, cela nécessiterait un certain temps, vu la nature essentiellement conflictuelle des origines de l'ANACDE et de la CCE. Il ressort des entretiens que le CEI a menés, ainsi que d'autres commentaires, que l'on prend de plus en plus conscience de ce facteur et de la nécessité de le régler collectivement. Le CEI est d'avis qu'un grand nombre des recommandations formulées ci-après seront utiles aux Parties et au Conseil de la CCE à cet égard.

**Recommandation n° 2 : Les Parties devraient porter une attention particulière aux besoins des autres, de manière à s'assurer que les activités de la CCE ne sont pas**

---

*la CCE sur la mort d'oiseaux migrateurs au réservoir Silva (1994–1995) (CCE, octobre 1995). Les deux processus à l'origine de ces rapports ont été mis en branle par des groupes de citoyens.*

<sup>12</sup> Ces processus sont mis en branle par des particuliers ou des groupes issus du grand public, en vertu de l'article 14 de l'ANACDE. Il en sera question à la sous-section 3.3.3.

<sup>13</sup> La base de données du site Web de la CCE comptait, en date du 20 mai, quinze communications en tout. Sept concernaient le Canada, cinq le Mexique et trois les États-Unis.

<sup>14</sup> Il a été dit au Comité, par exemple, que l'affectation destinée à la CCE est égale ou supérieure aux montants disponibles pour la gestion des aires protégées nationales au Mexique.

**utilisées « à l'encontre » de l'une d'elles ou dans le but de poursuivre les intérêts d'une Partie quelconque.**

Le CEI ne considère pas ce manque antérieur d'attention comme un signe de non-engagement, encore qu'aux yeux de certains observateurs, il en donnait certainement l'impression. Mais le CEI a bel et bien noté, dans les trois capitales, un engagement revigoré à l'égard de la CCE. Il était manifeste qu'à l'échelon tant des ministères que des hauts responsables, on reconnaît et on soutient dans une large mesure la possibilité qu'offre la CCE de jouer un rôle marquant dans l'atteinte des objectifs du développement durable, à mesure que l'économie nord-américaine devient de plus en plus liée.

Le fait de se fonder sur cet appui politique de la part des hauts fonctionnaires des ministères de l'Environnement nécessitera, a-t-il été indiqué, un mécanisme plus efficace pour faire participer de manière positive tous les organismes gouvernementaux ou ministères susceptibles d'être touchés par les discussions sur les liens entre l'environnement et le commerce. À ce stade-ci, il est généralement perçu que les opinions divergentes des trois Parties entravent trop souvent le programme de travail de la CCE. Le CEI est d'avis que chaque Partie devrait se pencher sérieusement sur la question de la coordination des multiples organismes gouvernementaux qui s'intéressent au sujet que vise l'ANACDE. Cela devrait se faire dans le but de garantir deux choses : que chaque ministère compétent ait la possibilité de formuler des suggestions constructives et qu'aucun organisme particulier ne puisse faire obstacle au travail de la CCE.

Les améliorations de la coordination nationale devraient se faire dans le cadre du rôle de premier plan que jouent actuellement les ministres de l'Environnement en supervisant l'Accord et la CCE. Dans ce contexte, une telle coordination pourrait se manifester de deux grandes façons : grâce à un processus interorganismes amélioré dans chaque pays, pour éclairer la participation des membres du Conseil et des personnes qu'ils ont désignées; pour ce qui est de questions précises relevant de leurs champs de compétence, grâce à la participation accrue mais constructive de ministères différents à la table de la CCE. De l'avis du Comité, il est nécessaire de régler ce problème si l'on veut sensibiliser davantage les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui se soucient des liens qui existent entre l'environnement et le commerce et améliorer la communication entre ces organismes. À tout le moins, les organismes devraient souscrire à l'Accord et tenter d'en tirer le meilleur parti possible. Un espoir plus optimiste est que tous les organismes seront en mesure de prendre activement part à son travail et à ses objectifs, ainsi que de les appuyer.

**Recommandation n° 3 : Il faudrait accroître l'appui politique des trois Parties à l'endroit de la CCE, grâce à une participation interorganismes et à des communications internes plus énergiques. Les organismes compétents des Parties pourraient aussi jouer directement un rôle constructif dans les discussions de la CCE, au sein de leurs secteurs de responsabilité, de manière à sensibiliser davantage les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui s'occupent des liens existants entre l'environnement et le commerce et à améliorer la communication entre ces organismes. Toutefois, les ministères de l'Environnement demeurent les organismes gouvernementaux responsables au sein de la CCE.**

Le CEI a lu des commentaires où l'on suggérait qu'un moyen de mettre à l'épreuve l'engagement politique des Parties envers la CCE serait d'augmenter le budget de cette dernière<sup>15</sup>. De l'avis du Comité, il ne faudrait pas mesurer l'engagement des Parties de cette façon, surtout à une époque où les budgets ministériels de toutes les Parties rapetissent ou stagnent. Le CEI ne considère pas qu'avec un budget de 9 millions de dollars américains — particulièrement si l'on tient compte de la proportion importante que représente, dans le budget du Semarnap, la contribution mexicaine —, les ressources imposent des contraintes importantes à la CCE. Le budget pourrait être révisé si le programme de travail approuvé par le Conseil le justifie, après que l'on aura pleinement exploité les possibilités découlant d'une amélioration de la planification stratégique et du ciblage des objectifs du programme. Parallèlement, le CEI croit que les Parties devraient maintenir au niveau existant le budget de l'organisation. Une réduction du budget serait interprétée de manière générale comme le signe d'un engagement politique fléchissant, à une époque où c'est le contraire dont on a le plus besoin.

**Recommandation n° 4 : Les Parties devraient maintenir au niveau existant les fonds alloués à la CCE, à la condition de réexaminer la question si le programme approuvé par le Conseil le justifie.**

Il existe une question particulière qui préoccupe le Canada au sujet des « Parties », et il s'agit de la participation, ou plutôt du manque de participation, des provinces à l'éventail complet des droits et obligations que prévoit l'ANACDE. L'article 41 et l'annexe 41 de l'ANACDE précisent que les droits et les obligations s'appliquent à l'échelon fédéral et non fédéral aux États-Unis et au Mexique, mais uniquement à l'échelon fédéral au Canada. L'annexe 41 expose une procédure qui permet aux gouvernements provinciaux d'adhérer aux droits et aux obligations de l'Accord. Ce processus a été étendu davantage au moyen d'une entente fédérale-provinciale au Canada, entente à laquelle adhérerait une province pour confirmer sa participation à l'ANACDE<sup>16</sup>. À ce jour, seuls l'Alberta, le Québec et le Manitoba ont signé cette entente.

La principale conséquence de cette entente, établie pour satisfaire aux divisions constitutionnelles fédérales et provinciales qui existent au Canada, est que les obligations en matière d'application efficace de la législation sur l'environnement et les obligations relatives à la norme générale régissant les lois sur l'environnement ne s'appliquent pas aux provinces qui n'ont pas adhéré à l'ANACDE. Par conséquent, ni le processus des communications de citoyens qui est visé aux articles 14 et 15 ni le processus de règlement des différends dont il est question à la partie V de l'ANACDE ne s'appliquent. En outre, le Secrétariat peut prendre en considération la non-participation d'une province au moment de décider s'il acceptera ou non une communication de citoyens émanant de cette province, ce qui pourrait se répercuter sur les droits de ces citoyens. Étant donné qu'une très grande proportion des lois canadiennes en matière d'environnement sont

---

<sup>15</sup> Par exemple, la lettre de Maurice Strong, mai 1997 (par. 2), de même que les commentaires du Comité consultatif national des États-Unis au CEI, 2 avril 1998, section I (lettre signée par David K. Schorr, président, Comité consultatif national).

<sup>16</sup> Le texte de l'Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement figure dans Johnson et Beaulieu, 1996, annexe VI.

établies à l'échelon provincial, la première de ces conséquences a laissé un vide considérable dans la couverture de l'ANACDE au Canada.

Ce n'est pas seulement pour garantir l'application de la gamme complète des droits et des obligations que l'absence des provinces est importante. Elle l'est aussi pour soutenir l'objectif continental du développement durable. L'absence d'administrations clés ayant de vastes pouvoirs sur les questions d'ordre économique et environnemental n'est pas favorable à l'élaboration des priorités et des approches continentales qui permettraient d'atteindre cet objectif.

**Recommandation n° 5 : Le gouvernement du Canada, en tant que membre des trois Parties à l'ANACDE, devrait redoubler d'efforts pour faire participer toutes les provinces à ce dernier. Ces efforts pourraient, par exemple, être liés à ceux déployés sur le plan de l'expansion de l'Accord d'harmonisation sur l'environnement, en tout ou en partie, entre les deux échelons de gouvernement.**

### *3.2 Le Conseil*

Le Conseil, qui est l'organe directeur de la Commission, est formé de représentants ministériels, ou de membres d'un niveau équivalent, des trois Parties; il s'agit, essentiellement, des « ministres » de l'Environnement. Par le biais des articles 8, 10, 12, 13 et 15, l'ANACDE accorde au Conseil des pouvoirs décisionnels définitifs<sup>17</sup> quant au fonctionnement de la CCE.

Il est essentiel de faire une distinction entre les deux rôles que jouent les ministres : 1) en tant que représentants des Parties nationales individuelles et 2) en tant que membres du Conseil directeur. Dans de nombreuses circonstances, la transition entre la fonction de représentant d'une Partie et celle de membre du Conseil directeur est difficile. Il faut reconnaître ici, à tout le moins, que le Conseil est un élément de la CCE qui est différent des Parties agissant individuellement. À titre de représentants des Parties, les ministres formulent et défendent leurs intérêts nationaux. Dans le rôle second, et potentiellement contradictoire, qu'ils jouent, ils favorisent le bien de leur pays en déterminant et en réalisant un intérêt conjoint plus vaste qui, parfois, peut différer quelque peu de la conception originelle que l'on a de l'intérêt national. C'est donc dire qu'en tant que membre du Conseil, chacun doit trouver des façons de coordonner ces intérêts nationaux plus étroits et, parfois, les subsumer en un intérêt continental plus étendu.

L'évaluation du CEI a relevé quelques éléments qui empêchent les Parties de faire la transition en faveur d'un travail conjoint au sein du Conseil. Certaines des raisons sont exposées à la section précédente. Il est difficile de s'occuper activement d'un programme commun quand les Parties ne se sentent pas « chez elles » de manière égale, quand les priorités des Parties à l'égard du programme de travail semblent contradictoires ou lorsqu'une Partie s'estime particulièrement lésée. Une autre cause semble avoir été l'attention moins que complète que le Conseil accorde au fonctionnement de l'organisation.

---

<sup>17</sup> Cependant, cela n'a pas préséance sur les responsabilités décisionnelles spéciales du Secrétariat qui sont exposées dans l'ANACDE. Voir l'analyse présentée à la sous-section 3.3.

De l'avis du CEI, toutefois, il y a eu aussi un manque d'efforts pour ce qui est de mettre l'accent sur la détermination des objectifs et des intérêts communs. À ce jour, aucune vision stratégique identifiable ne s'est dégagée pour la CCE dans son ensemble. Il s'agit là d'une responsabilité principale du Conseil. Certains universitaires font état de la longue période de temps qu'il faut habituellement à n'importe quelle organisation d'États pour trouver son propre créneau, sa propre cohérence interne et son propre mode de fonctionnement<sup>18</sup>. Le CEI est d'accord avec cette observation. Le Comité croit toutefois que la CCE a, en réalité, atteint des résultats fort importants dans ses années de formation, et ce, malgré l'absence de planification stratégique. L'établissement d'une vision stratégique permettrait à la CCE de s'appuyer, de manière efficace et délibérée, sur ses premiers succès.

Le fait de reconnaître l'absence d'une vision stratégique ne sera pas une nouveauté pour les observateurs de la CCE. De fait, cette absence a été signalée au CEI dans les trois capitales. En outre, le CEI est conscient qu'un processus visant à commencer à créer une telle vision et un programme de travail correspondant a maintenant été entamé. Il est d'avis qu'il faudrait établir soigneusement plutôt que rapidement ce processus essentiel. Ce n'est pas la question de faciliter simplement le processus administratif de la préparation du programme de travail et du budget annuels qui est en jeu, mais la façon même dont le Conseil et, grâce à sa supervision, la CCE dans son ensemble, formuleront l'objectif du développement durable en Amérique du Nord et s'efforceront de l'atteindre. Il s'agira d'un processus en évolution, d'un processus qui doit reposer sur une bonne réflexion et de la bonne volonté. Cette vision stratégique devrait être ce qui motive le programme de travail et lui donne sa cohérence, ce qui, par ricochet, la stratégie qui permettra de mettre en œuvre la vision retenue. De l'avis du Comité, le programme de travail devrait être fondé sur un système tournant de trois ans, lié à des priorités explicites, et les différents projets qu'il contient devraient viser chacun à obtenir des résultats qui aideront à concrétiser la vision stratégique globale. Il sera question, aux sections 3 à 5 ci-après, des aspects plus détaillés de l'établissement du programme de travail.

**Recommandation n° 6 : Le Conseil de la CCE devrait entreprendre de formuler soigneusement une vision stratégique de sa contribution au développement durable en Amérique du Nord, ainsi que le processus qui permettra de concrétiser cette vision. Cette dernière devrait être cohérente et exhaustive, et servir de plate-forme au programme de travail annuel.**

**Recommandation n° 7 : La vision stratégique doit être commune et reposer sur le consensus du Conseil. Ce principe découle directement des première, deuxième et troisième recommandations qui précèdent.**

En plus de mettre de l'avant une vision stratégique, le Conseil exerce aussi une fonction générale de supervision de la CCE. Cette fonction consiste notamment à entériner le programme de travail annuel, de même que les questions plus générales de supervision des activités de gestion. Pour faciliter ces tâches, deux niveaux de soutien du Conseil ont

---

<sup>18</sup> Voir, par exemple, Zoller, 1996; Mumme et Duncan, 1996; Dimento et Doughman, 1997, p. 140 et suiv.

été établis : les représentants suppléants, c'est-à-dire un haut responsable de chaque Partie représentant le membre du Conseil, et le Comité permanent général (CPG). La fonction de représentant suppléant est prévue au paragraphe 9(1) de l'ANACDE, où il est fait référence aux « délégués » des représentants de niveau ministériel. Le CPG est formé d'un bureaucrate de chaque Partie, et est chargé d'assurer la liaison avec le Secrétariat pour ce qui est de la plupart des affaires ordinaires de la CCE. Le CPG sert au personnel du Secrétariat de principal point de contact avec chaque gouvernement<sup>19</sup>.

Le CEI a entendu plusieurs sources se plaindre du degré de disjonction qui existe entre le fonctionnement du CPG et les représentants suppléants. Certaines frustrations se sont manifestées dans la quantité de temps passée à revoir des décisions et à reproduire le travail du CPG au sein du comité des représentants suppléants. Nous avons aussi reçu des commentaires indiquant que ces deux processus exercent une trop grande ingérence dans les fonctions du Secrétariat et cherchent à « micro-gérer » son travail. Le temps dont nous disposons pour le présent examen ne nous permet pas de juger convenablement la réalité qui sous-tend ces commentaires. Toutefois, le CEI note que le Conseil doit s'acquitter de son mandat, qui consiste notamment à veiller à la saine gestion de la CCE. La plupart des organismes environnementaux internationaux, sinon tous, disposent d'un certain système de supervision de la gestion du travail de leur secrétariat, et rien dans l'ANACDE ne nous indique qu'à la CCE, la situation devrait être différente. Par ailleurs, il incombe au Conseil et aux Parties de veiller à ce que ces deux processus fonctionnent efficacement, soient bien coordonnés à l'échelon interne et ne mènent pas à un dédoublement des tâches.

**Recommandation n° 8 : Les représentants suppléants et le Comité permanent général devraient continuer d'aider le Conseil à superviser les activités de la CCE, mais cela devrait se faire d'une manière efficace, qui évite les dédoublements et témoigne d'une direction cohérente à l'échelon interne.**

### **3.3 Le Secrétariat**

Les dispositions de l'ANACDE ont établi un Secrétariat, dirigé par un directeur exécutif, qui a pour fonction de soutenir le Conseil d'un point de vue technique, administratif et opérationnel<sup>20</sup>, ainsi que de prendre de son propre chef, dans des circonstances bien précises, des décisions en vue de soumettre certaines questions au Conseil. Dans la présente section, nous examinons ces deux types de fonctions mentionnées dans l'ANACDE. Par souci de simplicité, le Comité a qualifié la première de rôle « classique » du Secrétariat, et la seconde de « responsabilités spéciales » de ce dernier. À cette fin, le rôle classique du Secrétariat s'entend de toutes les tâches administratives et de fond qu'entreprend le Secrétariat à la suite des décisions ou des résolutions du Conseil, y compris celles qui favorisent le programme de travail approuvé par le Conseil.

**Recommandation n° 9 : Il devrait être reconnu que le Secrétariat agit indépendamment de l'une quelconque des Parties, mais qu'il fait aussi partie**

---

<sup>19</sup> Le CPG a été établi par la résolution du Conseil n° 95-01, en application de l'alinéa 9(5)a).

<sup>20</sup> Paragraphe 11(5).

**intégrante de la CCE dans son ensemble. Dans ses fonctions dites classiques, le Secrétariat a pour rôle d'aider, de conseiller et d'informer le Conseil.**

Les « responsabilités spéciales » du Secrétariat sont les fonctions opérationnelles et décisionnelles qui sont expressément confiées au Secrétariat dans l'ANACDE. Dans le cadre de ces fonctions clés, l'ANACDE a établi une relation complexe mais logique entre le Secrétariat et le Conseil. Les responsabilités spéciales les plus importantes sont décrites ci-dessous.

### **3.3.1 L'ébauche du programme de travail et du budget**

Le paragraphe 11(6) stipule que le directeur exécutif doit soumettre à l'approbation du Conseil les programmes et budgets annuels. Il s'agit là d'une fonction administrative majeure, qui a une importance marquée du fait que le programme est directement lié à ce que la CCE est en mesure d'accomplir. Cette fonction favorise la CCE, car le Secrétariat peut présenter de nouvelles initiatives et informations en soumettant au Conseil des propositions concernant le programme annuel, ce qui peut aider à faire avancer le programme général de la Commission. Parallèlement, l'approbation du Conseil n'est pas un exercice fait pour la forme, mais une fonction fort importante pour ce dernier et à laquelle ses membres devraient porter une grande attention. Dans le cadre de cette relation, le Secrétariat présente au Conseil un programme de travail convenable et exécute les tâches administratives qu'exigent le programme et le budget. Toutefois, le Conseil n'est pas tenu d'accepter les propositions du Secrétariat, et c'est à lui qu'incombe la responsabilité ultime du plan annuel<sup>21</sup>.

Nous avons déjà signalé dans les pages qui précèdent le besoin d'établir une vision stratégique au sein de laquelle serait élaboré le programme annuel. En établissant ses propositions concernant les programmes et budgets annuels, le Secrétariat devrait aborder son travail en respectant l'esprit et les contraintes de la vision stratégique du Conseil, tout en reconnaissant la responsabilité qu'a ce dernier de superviser le programme annuel et sa mise en œuvre.

**Recommandation n° 10 : En établissant ses propositions concernant le programme de travail et le budget annuels, le Secrétariat devrait tenir compte de la vision stratégique qu'établira le Conseil et en respecter l'esprit et les contraintes.**

### **3.3.2 L'établissement des rapports du Secrétariat en vertu de l'article 13**

L'article 13 permet au Secrétariat d'établir un rapport sur toute question relevant du programme annuel de la CCE. Il lui permet aussi de proposer au Conseil un rapport sur toute question qui ne relève pas du programme annuel mais qui s'inscrit dans la gamme complète des fonctions de coopération de la CCE. Dans ni l'un ni l'autre cas, les rapports ne peuvent porter sur des questions liées à l'application efficace de la législation sur l'environnement.

---

<sup>21</sup> Alinéa 10(1)e).

À ce jour, le Secrétariat a établi deux rapports : l'un sur la mort de milliers d'oiseaux migrateurs au réservoir Silva, au Mexique, et l'autre sur les mouvements de polluants atmosphériques en Amérique du Nord<sup>22</sup>. Un troisième rapport, qui comporte un important élément de participation du public, est en voie d'élaboration, et il porte sur le bassin hydrographique de la rivière San Pedro qui traverse deux États : le Sonora et l'Arizona.

Dans chacun des cas qui précèdent, le Secrétariat a considéré que le programme de travail était suffisamment vaste pour que ses rapports en relèvent. Le Conseil a donc été avisé du travail du Secrétariat, mais sans que l'on s'attende à ce que le Conseil rende une décision sur l'établissement des rapports. Bien que le Mexique ait fait part de ses préoccupations à l'égard de l'application de l'article 13 pour lancer l'étude sur la mort des oiseaux migrateurs au réservoir Silva, il nous semble que les mesures prises par le Secrétariat à l'égard de chaque étude sont appropriées.

---

<sup>22</sup> CCE, 1995, *Rapport du Secrétariat de la CCE sur la mort d'oiseaux migrateurs au réservoir Silva (1994-1995)*; CCE, 1997, *Les mouvements de polluants à l'échelle du continent : Un programme de coopération pour résoudre le problème du transport à grande distance des polluants atmosphériques en Amérique du Nord*.

Dans chaque cas, le Secrétariat a appliqué des critères fixés à l'interne pour décider s'il fallait mettre en branle ou non le processus d'établissement d'un rapport en vertu de l'article 13. Il est donc particulièrement intéressant de signaler que chacun de ces efforts s'est avéré très différent. Le rapport sur le réservoir Silva était de nature réactive : il étudiait la perte d'oiseaux migrateurs. Le rapport a été suivi d'un effort considérable de renforcement des capacités dans le cadre du programme annuel, de concert avec l'État touché au Mexique. En outre, il y a eu un assainissement du bassin du réservoir avec l'aide de spécialistes de la province canadienne du Québec, l'une des provinces qui participent à l'ANACDE.

Le rapport sur les mouvements de polluants à l'échelle du continent était de nature proactive et a consisté en une étude scientifique précieuse, la première du genre en Amérique du Nord. L'étude offre la possibilité d'établir le fondement technique nécessaire pour élaborer des travaux de principes coordonnés sur la pollution atmosphérique en Amérique du Nord, et des travaux entrepris dans le cadre du projet se poursuivent actuellement au sujet de la surveillance coopérative des voies aériennes.

La troisième étude, qui porte sur le bassin hydrographique de la rivière San Pedro, est à la fois réactive et proactive. La question a été soulevée pour la première fois dans le contexte plus restreint d'une communication de citoyens sur l'application efficace, par les États-Unis, de certaines lois sur l'environnement dans cette région. La communication ayant été retirée, le Secrétariat a été en mesure de lancer une étude plus étendue sur l'utilisation des terres et de l'eau du bassin, en tenant compte de tous les utilisateurs et du

**Les critères du Secrétariat au sujet des rapports établis en vertu de l'article 13<sup>23</sup>**

- Dans quelle mesure le sujet abordé concerne directement le [programme annuel]?
- Dans quelle mesure la préparation d'un rapport participerait à l'atteinte des objectifs de l'Accord et du [programme annuel]?
- Quelles sont les répercussions sur le budget et les ressources humaines du Secrétariat ?
- D'autres organismes nationaux ou internationaux sont-ils mieux en mesure de traiter ce sujet?
- Dans quelle mesure les répercussions d'un rapport préparé par le Secrétariat déborderaient-elles le cadre du sujet en question, ainsi qu'une prise en compte de tout effet multiplicateur qu'engendrerait le rapport?
- Toute controverse suscitée par le rapport favoriserait-elle ou retarderait-elle le développement général du sujet?
- Le rapport contribuerait-il à l'établissement de politiques trilatérales ou continentales, servirait-il de modèle ou permettrait-il d'obtenir des informations utiles pour des questions importantes sur le plan trinational?

---

<sup>23</sup> Source : Rapport de la CCE sur le réservoir Silva, p. 12.

milieu ambiant. Conjugué à son élément de participation du public, le travail entourant ce rapport montre un aspect coopératif et catalytique du processus prévu à l'article 13. Chacun de ces cas illustre une application positive et responsable de la possibilité qui est donnée au Secrétariat de mettre en marche ce processus.

Le pouvoir discrétionnaire dont jouit le Secrétariat de mettre en branle et d'entreprendre le processus visé à l'article 13 est contrebalancé par le rôle du Conseil. Premièrement, le sujet sur lequel porte le rapport doit relever du programme annuel approuvé (sinon, cela doit être expressément notifié au Conseil, qui peut alors le rejeter); deuxièmement, le rapport final doit d'abord être soumis au Conseil, qui peut prendre la décision de ne pas le rendre public. C'est donc dire que, si le Secrétariat doit exécuter ses fonctions dans ce secteur d'une manière impartiale et indépendamment de la surveillance ou de la direction des différentes Parties, il demeure soumis à la surveillance collective du Conseil à des stades importants.

### **3.3.3 La mise en œuvre du processus des communications de citoyens en vertu des articles 14 et 15**

Le processus fort important des communications de citoyens dont il est question aux articles 14 et 15 comporte aussi un délicat équilibre entre les responsabilités spéciales du Secrétariat et les points de vérification précis qui relèvent du Conseil.

Le processus des communications de citoyens permet à des particuliers ou à des groupes de l'un ou l'autre des trois pays de transmettre directement une communication au Secrétariat. Les communications allégueraient qu'une Partie a omis d'appliquer efficacement une ou plusieurs de ses lois sur l'environnement. Comme il a été indiqué à l'introduction du présent rapport, le CEI n'a pas tenté d'entreprendre un examen juridique de la portée ou des détails précis des articles 14 ou 15, pas plus que des Lignes directrices que la CCE a établies en vue de leur mise en œuvre<sup>24</sup>. Toutefois, nous souhaitons formuler quelques observations générales au sujet du processus, ainsi que sur la façon dont les articles ont été mis

**Les lignes directrices de la CCE relatives  
aux communications sur les questions  
d'application**

En 1995, la CCE a publié une série de lignes directrices à l'intention des particuliers ou des groupes intéressés à en savoir davantage sur le processus relatif aux communications et son fonctionnement. Ces lignes directrices décrivent de manière générale ce qui peut figurer dans une communication, de même que le processus auquel peut s'attendre la personne ou le groupe qui a présenté une communication. Il est possible d'obtenir un exemplaire de ces lignes directrices par le biais du site Web de la CCE ([www.cec.org](http://www.cec.org)) ou des bureaux du Secrétariat, à Montréal.

---

<sup>24</sup> « Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement ». Texte disponible sur le site Web de la CCE <<http://www.cec.org>>. Il est possible de trouver des analyses du processus dans, par exemple, Dimento et Doughman, 1997, section I.B.2, p. 64 et suivantes; Baron, 1995; Raustilia, 1996; Gal-Or, 1996.

en application à ce jour.

Tout d'abord, le processus prévu à l'ANACDE pour ce qui est de la participation du public aux questions d'application est unique parmi les organismes environnementaux internationaux. Il reflète toutefois une tendance à une participation accrue des simples citoyens à des mécanismes internationaux qui vont au-delà des outils classiques dont disposent les pays pour examiner des enjeux environnementaux différents. Cette tendance comporte des structures telles que le groupe d'inspection de la Banque mondiale (pour examiner les communications émanant de particuliers qui allèguent que l'on viole les politiques de la Banque) et les entités semblables au sein des banques régionales de développement, les procédures d'accès public à l'information et d'évaluation environnementale des grandes banques de développement, la contribution impartiale de scientifiques aux processus relatifs au changement climatique, de même que les procédures participatives destinées aux intervenants dans de nombreux organismes environnementaux internationaux<sup>25</sup>. D'autres signes de cette tendance ont été constatés tout récemment dans l'établissement d'un processus spécial de contribution de la « société civile » aux négociations entourant l'accord sur la zone de libre-échange des Amériques, où il est fait spécifiquement référence à la contribution relative aux enjeux environnementaux<sup>26</sup>. Les « communications de citoyens sur l'application efficace de l'ANACDE procurent donc un nouveau type de processus au sein d'un continuum de reconnaissance grandissante de la valeur de la contribution des simples citoyens. Vu l'importance que l'on accorde aux questions d'application dans le contexte de l'ALÉNA, la participation des citoyens dans ce domaine est, de l'avis du Comité, un élément fondamental de l'Accord.

Le processus des communications est bien défini. Il peut mener à l'établissement d'un rapport d'information qui vise à exposer, en des termes factuels rigoureux, ce qu'un gouvernement a fait ou n'a pas fait pour appliquer la ou les lois sur l'environnement dont il est question dans la communication. À ce stade, tant le Secrétariat que le Conseil jouent un rôle clé.

Pour sa part, le Secrétariat est chargé d'administrer le processus et de rendre des décisions précises, dont celles de savoir si les critères initiaux qui permettent d'accepter une communication, tels qu'énoncés au paragraphe 14(1), sont satisfaits. Ces critères, de nature essentiellement procédurale, comportent aussi la question plus discrétionnaire de savoir si une communication « semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production ». Si le Secrétariat est convaincu que ces critères sont satisfaits, il procède ensuite à une évaluation supplémentaire de critères plus significatifs et discrétionnaires, exposés au paragraphe 14(2). Sur la foi de cette évaluation, et en tenant compte des directives fournies à cette fin dans les Lignes directrices, le Secrétariat peut demander à la Partie visée par la communication de

---

<sup>25</sup> Tous ces processus prévoient, officiellement ou non, une reconnaissance grandissante du rôle que joue la « société civile » dans le milieu international de la gestion de l'environnement.

<sup>26</sup> Le paragraphe 17 de la « Déclaration ministérielle de San José » établit un comité de représentants gouvernementaux chargé de recevoir, d'analyser et de présenter les commentaires obtenus du public lors du processus de négociation.

répondre à cette dernière. La Partie en question bénéficie ensuite d'un délai pour produire sa réponse; elle peut aussi décider de ne pas en produire une. À la suite de cela, le Secrétariat décide s'il recommandera ou non au Conseil l'établissement d'un dossier factuel sur les questions soulevées dans la communication.

À ce stade-là du processus, le rôle décisionnel du Secrétariat prend fin. La recommandation au Conseil selon laquelle il est justifié d'établir un dossier factuel doit être approuvée par un vote des deux tiers du Conseil. S'il reçoit l'ordre d'aller de l'avant, le Secrétariat préparera le dossier d'une manière objective et sérieuse. Le dossier est ensuite transmis au Conseil, et les Parties ont l'occasion de formuler des commentaires sur son exactitude. La manière de disposer du rapport final — s'il sera rendu public ou non — repose alors entre les mains du Conseil.

À ce jour, quinze communications ont été déposées. Sept ont finalement été réglées, l'une par un dossier factuel. Huit sont encore en suspens, et une recommandation a récemment été faite à l'égard de l'établissement d'un dossier factuel sur une communication liée à l'application de la *Loi sur les pêches* du Canada<sup>27</sup>. Pour ce qui est des communications qui, à ce jour, ont fait l'objet d'une décision de la part du Secrétariat, il semble s'agir d'un groupe de décisions cohérent et bien raisonné. Des observateurs (et les Parties) peuvent critiquer des décisions précises, et cela a certainement été fait, mais le Comité n'a rien relevé qui donne à penser que les décisions du Secrétariat ne sont pas bien fondées<sup>28</sup>. De fait, le CEI souscrit généralement au point de vue qu'ont exprimé certains analystes, selon lequel les décisions que le Secrétariat a rendues sont professionnelles et pertinentes<sup>29</sup>. Le CEI ne voit donc aucune raison de suggérer que l'on modifie cette partie du processus. En outre, compte tenu de l'opinion générale de ceux avec qui nous nous sommes entretenus — à savoir que la préparation du seul dossier factuel existant à ce jour faisait montre d'un degré approprié d'objectivité et de professionnalisme —, il ne semble y avoir aucune raison de suggérer d'apporter des changements au rôle que joue le Secrétariat à cet égard.

Ce qui semble avoir suscité un conflit entre le Secrétariat et une ou plusieurs des Parties n'est généralement pas le fond de ses décisions, mais les processus appliqués pour prendre certaines décisions, informer le Conseil ou la Partie, ou encore informer le public des décisions en suspens. De façon générale, le Comité comprend que les Parties se préoccupent du fait que le Secrétariat prenne la décision d'aviser le public de certaines mesures non prévues dans l'ANACDE ou les Lignes directrices, ou quant à l'omission perçue du Secrétariat de motiver suffisamment ses décisions auprès des Parties ou du Conseil.

Le CEI n'a pas l'intention de s'étendre sur des cas particuliers portés à son attention, ou sur le raisonnement qui sous-tend une mesure déjà prise. Toutefois, il comprend et respecte la nature délicate du processus des communications ainsi que les préoccupations

---

<sup>27</sup> Toutes les informations et les décisions sont tirées de la documentation qui est disponible par le biais du site Web de la CCE, à l'adresse <[www.cec.org](http://www.cec.org)>.

<sup>28</sup> Par exemple, Tutchton, 1996.

<sup>29</sup> Voir, par exemple, Gal-Or, 1996; Raustiala, 1996; López, 1997; Dimento et Doughman, 1997.

soulevées. Cela s'applique particulièrement aux préoccupations dont le Mexique a fait état, surtout lorsqu'on considère la situation dans le contexte historique de l'Accord, l'observation selon laquelle celui-ci visait à faire ressortir le « problème mexicain », et l'impression que l'Accord a parfois été mis en œuvre de cette façon.

Il ne fait pas de doute que le début de la mise en œuvre du processus des communications a occasionné quelques préoccupations. Certains observateurs sont allés jusqu'à mettre en doute la capacité de la CCE de s'occuper à la fois de ce type de processus « antagoniste » et les fonctions coopératives qui caractérisent le gros de son programme de travail. Le CEI apprécie la franchise et la sincérité de ceux qui ont formulé ces commentaires. Une suggestion formulée fréquemment en réponse à cette préoccupation a été de confier la fonction de recherche des faits à un nouvel organisme, voire à un ombudsman indépendant. Ces suggestions obligerait à modifier l'ANACDE, et il est fort possible que l'on poursuive cette voie en temps utile. Toutefois, le CEI croit qu'avant de prendre des mesures aussi radicales, le fait de s'occuper de quelques perceptions et quelques idées fausses précises pourraient être d'une aide plus immédiate.

Tout d'abord, l'aspect antagoniste du processus est étranger au rôle du Secrétariat. Il se limite au fait que des particuliers ou des ONG mettent en branle le processus. À l'évidence, une communication est axée par son auteur contre l'une des Parties. À partir de là, les pièges d'une instruction antagoniste sont tout simplement absents. Il n'existe aucun processus pour des mémoires et des contre-mémoires répétés, et la question de savoir si une Partie a ou n'a pas appliqué efficacement sa ou ses lois sur l'environnement ne fait l'objet d'aucun jugement. Le Secrétariat reçoit plutôt la communication, indépendamment de la Partie en cause, et détermine de manière précise si les critères initiaux sont satisfaits et s'il est justifié qu'une Partie y réponde. Il évalue ensuite si la communication justifie l'établissement d'un dossier factuel, dans le but d'informer de manière objective le Conseil sur ce point.

Le but du processus, tel que le CEI le conçoit, est lié à l'objectif plus vaste du développement durable. Il permet aux simples citoyens de suivre un nouveau plan d'action dans les cas où leur milieu local ou régional s'expose peut-être, selon eux, à des risques. Ce mécanisme permet aussi à quelques 350 millions de paires d'yeux de prévenir le Conseil de toute situation abusive imputable à une application peu sévère de la législation sur l'environnement. Ces deux aspects s'intègrent à la responsabilité qu'a le Conseil de promouvoir des normes environnementales strictes et leur application, ainsi que d'éviter que survienne une situation abusive<sup>30</sup>. Le Secrétariat est le conduit par lequel tous les cas pertinents que soulèvent des particuliers sont portés à l'attention du Conseil. En examinant de manière objective ces cas, le Secrétariat n'agit pas de manière antagoniste envers la Partie en cause, mais étaye plutôt la responsabilité du Conseil. Le rôle qu'il joue à l'égard des Parties est tout à fait neutre et objectif.

---

<sup>30</sup> Une référence précise à la question de savoir si la communication « soulève des enjeux dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs de l'Accord », dans la seconde série de critères d'examen de la part du Secrétariat, étaye ce lien qui est établi avec les objectifs de développement durable de l'ANACDE.

En bref, le processus de communications habilite de simples citoyens, agissant seuls ou par l'entremise de groupes représentatifs, de mettre en branle un processus international. Ce dernier « appartient » non pas au Secrétariat, mais aux citoyens en général, pour l'avantage ultime desquels il a été prévu. Le Secrétariat doit administrer le processus en tenant compte de cette confiance de la part du public. C'est également dans cet esprit que le Conseil doit rendre ses décisions finales.

Lorsque l'on voit les choses de cette façon, la mise en œuvre fructueuse du processus de communications nécessite un respect mutuel à l'égard du processus et de ses limites de la part du Secrétariat, du Conseil et des Parties. Le CEI croit que tous ces intervenants doivent appliquer rigoureusement les dispositions de l'Accord et des Lignes directrices, en respectant les limites des mesures que contiennent ces instruments, ainsi que le pouvoir discrétionnaire qui est conféré aux décideurs respectifs aux différents stades du processus. Le processus de communications est suffisamment expérimental en lui-même pour ne pas qu'il soit nécessaire de l'enjoliver ou de faire preuve d'une créativité supplémentaire dans son application, ou de créer des attentes injustifiées à l'égard d'un processus judiciaire complet.

En outre, le fait que le processus ne soit pas tout à fait judiciaire ne le rend pas, selon nous, inutile ou inefficace. La recherche impartiale de faits est un élément reconnu et largement accepté des processus de prévention et de règlement des différends. En outre, elle peut étayer les méthodes à la fois antagonistes et coopératives de résolution des problèmes<sup>31</sup>.

Le CEI croit, d'après l'analyse qui précède, qu'il faudrait poursuivre le processus de communications de citoyens, et ce, essentiellement dans sa forme actuelle. Les Lignes directrices prévoient un examen supplémentaire de ce processus, et celui-ci est actuellement en cours. Le CEI est d'avis que cet examen sera plus productif s'il n'est pas effectué avant que d'autres communications aient été entièrement traitées et, s'il y a lieu, que davantage de dossiers factuels aient été constitués, de manière à disposer d'une masse d'expérience plus importante sur laquelle s'appuyer.

Par ailleurs, le CEI reconnaît qu'il y a un certain fondement aux préoccupations entourant le double rôle que joue le Secrétariat en administrant le programme de travail coopératif et en étant investi de la responsabilité spéciale d'administrer le processus des communications de citoyens et de procéder, dans le cadre de ce dernier, à d'importantes évaluations. Le CEI est d'avis que cette préoccupation touche particulièrement le personnel qui s'occupe de projets de travail particuliers susceptibles d'être liés au sujet

---

<sup>31</sup> Par exemple, dans le contexte de l'ANACDE, une Partie peut choisir de mettre en branle le processus de consultation que prévoit l'article 22 de l'ANACDE à la suite de la constitution d'un dossier factuel. Une Partie peut aussi choisir de se servir d'un dossier factuel pour mettre en branle un processus de règlement des différends en vertu de la partie V de l'ANACDE, qui comporte la possibilité de tirer des conclusions juridiques et d'imposer des sanctions à l'encontre d'une autre Partie. Subsidiairement, et cela est préférable, des pressions de la part du public peuvent suffire pour amener un ministre à combler les lacunes qui sont devenues manifestes par suite de la constitution d'un tel dossier. Il y a aussi la possibilité que le Conseil se lance dans un processus de renforcement des capacités ou de partage d'informations en vue d'aider une Partie ou toutes les Parties à corriger un secteur particulier qui comporte des faiblesses. Tous ces résultats peuvent être une issue bénéfique du processus de constitution de dossiers factuels.

sur lequel porte une communication. Il peut surgir des conflits réels ou potentiels si les gestionnaires de projet interviennent aussi dans le processus des communications. Pour atténuer toute apparence de conflit, le Comité recommande que l'on crée des distinctions nettes entre le personnel chargé du processus des communications et celui qui est responsable d'autres travaux. Lorsqu'il est nécessaire de remplir des fonctions doubles, celles-ci devraient être réduites au minimum et le principe de la « muraille de Chine » — qui consiste à maintenir des divisions strictes entre ces fonctions— devrait être appliqué.

Enfin, le CEI a noté la lenteur avec laquelle le Secrétariat administre le processus des communications depuis les quelque neuf derniers mois. Il comprend que les changements de personnel et d'autres difficultés ont occasionné des retards contre lesquels personne ne pouvait peut-être rien, mais il est d'avis que cette excuse n'est valable que jusqu'à un certain point. À ce stade, les retards subis non seulement occasionnent des désagréments aux Parties et aux autres personnes qui sont peut-être en cause, mais risquent également de miner la crédibilité du processus auprès du grand public. Le CEI exhorte le Secrétariat à régler ce problème le plus rapidement possible.

**Recommandation n° 11 : Le processus de communications de citoyens devrait être maintenu tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, sur la base d'une application rigoureuse des dispositions de l'Accord et des Lignes directrices, dans le respect des limites des mesures qu'ils renferment ainsi que du pouvoir discrétionnaire conféré aux décideurs respectifs aux différents stades du processus. L'actuel examen du fonctionnement de ce dernier devrait être fait après que davantage de communications auront été traitées, y compris des dossiers factuels s'il y a lieu, de manière à disposer d'une masse d'expérience plus importante sur laquelle s'appuyer. Le Secrétariat devrait traiter les communications du public avec célérité.**

**Recommandation n° 12 : Il faudrait créer des distinctions nettes entre le personnel chargé du processus des communications et celui qui est responsable d'autres travaux. Lorsqu'il est nécessaire de remplir des fonctions doubles, celles-ci devraient être réduites au minimum et le principe de la « muraille de Chine » — qui consiste à maintenir des divisions de travail strictes entre ces fonctions — devrait être appliqué.**

### **3.3.4 La dotation en personnel du Secrétariat : questions relatives à la haute direction**

Outre ces questions délicates, le Comité souhaite également faire état d'un facteur lié au Secrétariat qui, croit-il fermement, comporte maintenant un effet débilant sur l'ensemble de la CCE. Il s'agit de la pratique qui consiste à nommer, à l'échelon du directeur, des employés provenant spécifiquement des deux Parties dont les ressortissants n'occupent pas le poste de directeur exécutif. Le CEI est conscient de l'attrait politique d'une telle structure tripartite à l'échelon supérieur, mais il en est venu à considérer que les répercussions négatives de cette démarche — essentiellement, que chaque Partie serait « représentée » à l'échelon supérieur du Secrétariat — l'ont trop rapidement emporté sur les avantages.

Le Comité sait que les deux directeurs occupant depuis peu ces postes ont affirmé que, dans le cadre de leurs fonctions liées au Secrétariat, ils ont toujours agi non en tant que directeur canadien ou américain, mais en tant qu'employés indépendants. Le CEI n'a absolument aucune raison de mettre leur parole en doute. De fait, cette approche tripartite est des plus appropriées. Quoi qu'il en soit, on en est venu à percevoir que ces postes visent à procurer des voies qui permettent à un pays de contribuer au fonctionnement du Secrétariat, ce qui occasionne une politisation considérable des postes. Cette politisation soutient aussi l'idée fausse que le Secrétariat sert de contrepoids au Conseil, ce qui déforme sa fonction en tant qu'élément d'appui du Conseil.

En bref, le fait que deux postes précis à l'échelon supérieur donnent l'apparence d'être « représentatifs » a amené à qualifier les directeurs nationaux en des termes plus politiques que le Secrétariat ou la CCE devrait, et peut probablement, tolérer. Cela est contraire à l'intention claire de l'ANACDE ainsi qu'au fonctionnement de la plupart des autres secrétariats. Aux termes de l'ANACDE, le directeur exécutif est la seule personne nommée par le Conseil. Bien que ce poste soit occupé en alternance par des ressortissants des trois pays, son titulaire, à quelque moment que ce soit, agit uniquement à titre de directeur non partisan du personnel professionnel qu'il embauche, et il est comptable envers le Conseil du rendement global du Secrétariat. Le CEI ne voit aucune raison convaincante de politiser les postes des employés, quels qu'ils soient, qui relèvent du directeur exécutif. C'est donc dire que si le personnel dans son ensemble doit, à juste titre, se composer d'une proportion équitable de ressortissants des trois pays, le CEI ne croit pas qu'il faudrait pour autant que l'échelon supérieur soit tripartite. Il serait préférable de préserver l'équilibre général en nommant du personnel supérieur fonctionnel bien qualifié, par exemple, dans les domaines du droit, du renforcement des capacités, de l'application de la législation, de l'environnement et du commerce, de l'administration. Le fait de préserver une proportion équitable d'employés supérieurs des trois pays garantira l'éventail de perspectives qui est nécessaire pour empêcher qu'un parti pris national particulier freine le rôle objectif que joue le Secrétariat dans l'ensemble de son travail, et ce, sans risquer la politisation de postes critiques au sein du Secrétariat.

Bien qu'il faille peut-être prévoir une période de transition pour se départir du système des deux directeurs « nationaux » après la nomination d'un nouveau directeur exécutif, nous croyons que ce changement devrait être effectué le plus tôt possible.

**Recommandation n° 13 : Il faudrait mettre un terme à la pratique de doter la CCE de deux directeurs « nationaux » aussitôt après que le nouveau directeur exécutif est choisi, en faveur d'une façon plus générale d'assurer une proportion équitable de ressortissants des trois pays au sein du personnel fonctionnel de niveau supérieur.**

### **3.3.5 Note administrative**

Le CEI souhaite aussi signaler ici sa préoccupation à l'égard de quelques difficultés administratives générales au sein du Secrétariat. Celles-ci sont liées, en particulier, à un manque de transparence dans le processus d'approvisionnement ainsi qu'au besoin de favoriser un sentiment général de restrictions budgétaires. Le CEI est au courant qu'une

vérification précise de ces types de questions administratives a été demandée et ne considère pas qu'il est nécessaire de répéter ce travail.

### **3.4 La participation du public en tant qu'élément de la CCE**

L'ANACDE est sans aucun doute un instrument innovateur au chapitre de la participation du public. Ses caractéristiques principales incluent les suivantes :

- l'obligation de tenir une séance publique à toutes les sessions ordinaires du Conseil [par. 9(4)];
- l'établissement d'un comité consultatif public mixte (CCPM) trilatéral, composé de cinq personnes indépendantes appartenant à chaque Partie et conçu expressément pour fournir des avis au Conseil dans son ensemble (art. 16);
- la reconnaissance de la valeur d'un comité consultatif national (CCN) composé de citoyens indépendants, chargé de fournir des avis à la Partie qui l'a constitué (art. 17);
- la reconnaissance de la valeur d'un comité consultatif gouvernemental (CCG), chargé de fournir à la Partie qui l'a constitué des avis émanant de différents échelons de gouvernement (art. 18).

Par ailleurs, le processus de communications des citoyens dont nous avons déjà traité constitue, pour le public, un moyen important de participer aux activités de cet organisme international. En outre, la participation des intervenants est un aspect qui a été intégré dans un grand nombre des projets, encore qu'il ait été mieux exécuté à certains occasions qu'à d'autres. En bref, le CEI considère que la participation du public n'est pas simplement un élément de valeur qui a été établi pour la forme, mais un élément fondamental de la CCE.

Dans cette section, nous traiterons brièvement des différents mécanismes de participation, ainsi que de nos recommandations concernant cet élément.

#### **3.4.1 Le Comité consultatif public mixte (CCPM)**

Le CCPM est un mécanisme consultatif de prise de décisions unique. Il est formé de membres indépendants de chaque pays, mais conçu pour fournir des avis collectifs au Conseil dans son ensemble. L'examen a fait ressortir une certaine inégalité dans le fonctionnement du CCPM, attribuable en partie au temps passé à organiser des consultations publiques. Une partie de cette situation traduit peut-être les douleurs de croissance de l'organisme lui-même. Le CEI propose que l'on donne au CCPM la possibilité de reconcentrer ses efforts sur son mandat premier : fournir des avis trilatéraux indépendants au Conseil. Il estime aussi que ces avis devraient porter principalement sur ce dont le Conseil a besoin pour accomplir efficacement son travail. Le Comité a constaté que, lorsque ces conditions sont présentes, des avis judicieux sont fournis.

Le CEI croit que, pour que le CCPM puisse s'acquitter de ce mandat, il est important qu'il ait des contacts avec le grand public. L'établissement, par le Conseil, d'une vision stratégique et d'un programme triennal devrait être utile tant pour le CCPM que pour le

grand public à cet égard. Cette période de trois ans permettra au CCPM de cerner les priorités du Conseil, de choisir le moment où il fournit ses avis de manière à respecter ces priorités et de contribuer de manière utile aux produits qui en résultent. Cela nécessitera un certain degré de coordination entre le CCPM, le Secrétariat et le Conseil. Le CEI a constaté que l'amélioration de cette coordination pourrait être déjà en cours.

Au bout du compte, cependant, l'exigence principale est que les membres du CCPM tiennent à cœur ce processus. Il est indispensable d'assister et de participer aux réunions du CCPM, et ce dernier devrait, avec le Conseil et les Parties, être en mesure de régler les situations d'absentéisme répétées. En outre, le caractère indépendant du CCPM requiert un degré important d'autogestion et de direction afin de garantir que le Conseil obtient des avis cohérents et de grande qualité. Le CEI espère que le fait de disposer d'une vision stratégique et d'un programme de travail à long terme sera utile à cet égard.

**Recommandation n° 14 : Le CCPM devrait axer de nouveau ses efforts sur son mandat premier, soit fournir au Conseil des avis indépendants trilatéraux. Ces avis devraient porter principalement sur ce dont le Conseil a besoin pour accomplir efficacement son travail. L'établissement, par le Conseil, d'une vision stratégique et d'un programme de travail triennal, qui devrait constituer un point de mire important pour n'importe quelle consultation publique du CCPM, devrait aider à atteindre cet objectif.**

#### **3.4.2 Les Comités consultatifs nationaux et gouvernementaux**

L'ANACDE prévoit la possibilité, mais non l'obligation, que chaque Partie établisse un Comité consultatif national (CCN) ainsi qu'un Comité consultatif gouvernemental (CCG). Ces comités ont pour mandat de fournir à chaque Partie des avis sur les questions qui relèvent de la CCE. À ce jour, les États-Unis ont établi un CCN et un CCG. Au Canada, il existe un CCN actif. La participation au CCG se limite aux provinces qui ont adhéré à l'ANACDE dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale; de ce fait, le comité demeure moins qu'entièrement fonctionnel à ce stade-ci. Si la recommandation visant à obtenir la participation d'autres provinces porte fruits, le CCG sera plus vigoureux.

Au Mexique, il ne semble y avoir en ce moment aucun de ces deux types d'institution qui s'occupent directement des questions liées à l'ANACDE. Bien que ce dernier n'oblige pas à établir de tels organismes, le CEI est d'avis que leur inclusion dans l'Accord constitue une reconnaissance de la contribution positive qu'ils peuvent avoir. Les avis des organismes canadiens et américains auxquels le CEI a eu accès étayent cette opinion<sup>32</sup>. Le Comité recommande donc que le Mexique active la mise sur pied de ces organismes. Conscient des contraintes budgétaires auxquelles sont soumis tous les gouvernements ainsi que de la nécessité d'éviter le double emploi, le Comité suggère de déterminer si un sous-groupe de coordination ou une session spéciale du Conseil mexicain du développement durable pourrait aider à remplir ces fonctions.

---

<sup>32</sup> Le CEI a obtenu copie de la plupart des avis que les deux CCN et le CCG des États-Unis ont fournis. Il a également bénéficié de leur contribution directe au présent processus d'examen.

En outre, il a été suggéré au CEI que les CCN, en particulier, devraient axer leurs efforts sur la mise en œuvre de l'Accord plutôt que de chercher à le modifier ou à l'étendre, ou de débattre de questions de conformité ou de non-conformité à l'Accord. Selon le CEI, les CCN ont pour objet de fournir les avis qu'ils croient être les plus pertinents, d'après les points de vue des particuliers et des intervenants qu'ils représentent. Si cela trouble parfois les Parties, qu'il en soit ainsi. Par ailleurs, le Comité espère que l'établissement d'un processus de planification à plus long terme pour la CCE, de pair avec un accès en temps voulu aux informations nécessaires, donnera aux CCN la possibilité de fournir des avis opportuns sur des questions qui seront des plus pertinentes pour le programme général du Conseil et le programme de travail de la CCE. En bref, le CEI propose que les sujets sur lesquels peuvent porter les avis des CCN soient liés au programme de la CCE, mais il est d'avis que la meilleure façon de garantir la qualité et la valeur des avis en question est de se fonder sur la discipline d'autoréglementation d'un processus consensuel auquel prennent part de multiples intervenants.

**Recommandation n°15 : Compte tenu de la qualité des contributions des CCN et des CCG auxquelles le CEI a eu accès, il est recommandé que le Mexique active la mise sur pied de ces organismes, en procédant peut-être, pour son CCN, par l'entremise du Conseil mexicain du développement durable. Sans limiter le pouvoir discrétionnaire des CCN, le CEI espère que l'établissement d'un cycle de planification de plus longue durée pour la CCE aidera les CCN à évaluer le programme de travail de la CCE ainsi que d'autres questions inscrites au programme général du Conseil.**

### **3.4.3 La participation du public en tant qu'élément de la CCE**

Au-delà des mécanismes institutionnels qui font partie de l'architecture de l'ANACDE, la participation des intervenants et du grand public est encouragée dans de nombreux aspects du programme de travail de la CCE. Cependant, le CEI a noté un sentiment grandissant de frustration, de la part du public et des organes de la CCE, face à l'inefficacité d'une grande partie de cette contribution.

D'après le Comité, la situation s'explique principalement par le trop grand nombre de réunions non structurées de consultations publiques. Le Comité a constaté qu'il s'agit là d'un problème particulier pour les sessions publiques de la réunion annuelle du Conseil. Bien que ces activités représentent manifestement, pour le public, une occasion utile de se faire entendre, ce fait ne justifie pas comme tel le temps et le coût que représente le processus. La responsabilité de la contribution orientée et efficace du public à ces sessions repose sur les épaules de tous les participants : le grand public, le Secrétariat et le Conseil. Il faudrait, selon le CEI, porter une attention particulière à cet élément de la planification de la réunion annuelle du Conseil.

D'autres mécanismes de participation du public ont toutefois été plus productifs, surtout au niveau des projets. Ainsi, le CEI a été impressionné par le processus de consultation des intervenants créé dans le cadre du Projet de gestion rationnelle des produits chimiques. Les débuts de ce processus de consultation ont effectivement été chancelants, mais semblent avoir constitué, pour la CCE, une expérience d'apprentissage. Le processus, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, paraît, aux yeux du Comité, être bien

considéré et efficace. Le sujet précis qui est étudié ainsi que l'engagement des participants à l'égard d'un mécanisme constructif constituent, bien sûr, un élément crucial du processus.

Cette expérience porte à croire qu'il est nécessaire que les consultations soient régulières et bien comprises. Certains tâtonnements ont été inévitables, mais le CEI croit qu'il est possible de consolider l'expérience acquise à ce jour et de se fonder sur cette dernière dans les lignes directrices relatives aux consultations publiques que le Secrétariat est en voie d'établir. Les principaux facteurs de succès semblent être l'orientation et la préparation.

Le CEI croit aussi que la CCE a maintenant la possibilité d'établir ou d'organiser des tribunes ou des négociations animées parmi les intervenants, sur des questions importantes d'un point de vue régional. Ce type d'occasion pourrait, par exemple, servir à élaborer les décisions du Conseil qui portent sur des éléments de projet particulier. Considéré comme un élément

d'un cycle de programme triennal, un processus de consultation trinational pourrait être un moyen utile de surmonter les différences politiques nationales. Dans une certaine mesure, cette utilité a déjà été démontrée dans le contexte du Projet relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques.

Cette section prend fin sur une mise en garde : la participation du public ou des intervenants est devenue une sorte de mantra. Le CEI se soucie du fait que cette participation puisse devenir un exercice symbolique plutôt qu'un moyen permettant d'améliorer les résultats du travail accompli en vertu de l'ANACDE. Cela nécessite l'engagement de toutes les parties. Le Comité désire aussi souligner que, si le processus de consultation publique permet de faire part à tous les participants d'opinions et de préoccupations divergentes, contribue à l'établissement d'un consensus dans la mesure du possible et permet d'éclairer les décideurs, le processus n'implique pas ou ne confère pas un droit de veto pour l'un quelconque des participants.

**Recommandation n° 16 : Les ressources et l'énergie consacrées aux consultations publiques devraient être utilisées d'une manière efficace et productive. Cela requiert des processus de consultation orientés et bien préparés, portant sur des questions concrètes. Si un programme de travail triennal est adopté, il sera possible de choisir de manière appropriée le moment où l'on tiendra les consultations publiques de façon à soutenir le mieux la prise de décisions éclairées.**

### **La gestion rationnelle des produits chimiques : consultations publiques**

Le Groupe de travail sur la gestion rationnelle des produits chimiques a institutionnalisé son processus de consultation publique. Il tient maintenant des réunions de deux jours pour chacune de ces sessions. La première est destinée à consulter le public sur la vaste gamme de questions inscrites à l'ordre du jour. Le lendemain est ensuite réservé au Groupe de travail, qui peut prendre en compte les renseignements et les opinions obtenus la veille. Le secteur privé et d'autres intervenants semblent avoir accepté ce processus, qu'ils jugent opportun et productif.

### **3.5 Le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale**

Le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) n'a pas été établi par l'ANACDE lui-même, mais plutôt par une résolution du Conseil, en 1995<sup>33</sup>. En créant ce mécanisme, le Conseil a cherché à engager « l'énergie et l'imagination des populations d'Amérique du Nord » en finançant des projets d'envergure communautaire liés aux objectifs de la CCE. Le Fonds a obtenu un budget de 2 millions de dollars canadiens pour chacune de ses deux premières années d'existence (1996 et 1997), et a obtenu, pour 1998, la somme de 1,4 million de dollars canadiens. Il est doté d'une coordonnatrice, qui travaille depuis les bureaux de la CCE à Montréal, ainsi que d'un conseil indépendant, formé de deux personnes de chacune des Parties, qui choisissent les demandes de financement qui seront retenues.

La création du FNACE s'est traduite par une réduction du budget du programme de la CCE du montant alloué au fonds chaque année. Les Parties n'ont pas fourni de fonds supplémentaires à cette fin. Il est donc légitime de se demander quelle est la valeur ajoutée du Fonds par rapport à la façon dont ces ressources pourraient être employées dans les éléments de base du programme de la CCE. En général, le CEI considère d'un œil sceptique la valeur ajoutée du Fonds de la manière dont il est actuellement structuré. Plus particulièrement, les fonds sont très restreints, de sorte que peu de projets peuvent être financés, et ces derniers sont répartis un peu partout dans les trois pays et ne visent aucun objectif thématique particulier. Il en résulte une liste de projets passablement éparpillés. En outre, le FNACE n'a pas les fonds nécessaires pour se lancer sérieusement dans le domaine du financement des activités environnementales ou de développement. Comparativement à d'autres fondations, le FNACE ne fournit même pas des niveaux suffisants de capitaux de démarrage pour obtenir d'autres sources un appui financier important.

D'un point de vue positif, les commentaires qui ont été faits au CEI indiquent que les projets du FNACE favorisent une participation communautaire véritable à des endroits précis en vue de régler des problèmes environnementaux à l'échelon local et de trouver des réponses à des problèmes communautaires. En outre, plusieurs des projets ont noué, à l'échelon local, des liens communautaires avec le commerce international, ce qui offre aux collectivités de nouvelles possibilités de profiter d'occasions de développement durable engendrées par la libéralisation du commerce, surtout en ce qui concerne les produits « écologiques ». En un sens, le Fonds représente une version régionale nord-américaine de l'axiome « Penser mondialement, agir localement ». Le CEI a été particulièrement impressionné par la capacité d'utiliser les ressources à bon escient dans les collectivités mexicaines, souvent en partenariat avec des ONG d'autres Parties. Ce dernier élément a ajouté une importante couche de renforcement des capacités qui, sans cela, n'aurait peut-être pas pu voir le jour.

Tout compte fait, le CEI est d'accord avec ceux qui ont indiqué qu'il est encore trop tôt pour conclure que le FNACE ne fonctionne pas comme prévu. Le Comité suggère que le FNACE soit maintenu pendant un certain temps, mais avec le mandat plus précis de financer des projets dans des secteurs liés au programme de travail triennal que le Conseil

---

<sup>33</sup> Résolution du Conseil n° 95-09, Création du FNACE.

mettra au point. Plus particulièrement, le FNACE devrait concevoir sa demande de propositions en tenant compte de cet échéancier plus long, de sorte que les projets puissent être terminés à temps et que l'on puisse faire part des résultats obtenus aux gestionnaires de programme ainsi qu'aux participants. Cette mesure donnera lieu à un foisonnement d'idées et de démarches — exploitant l'énergie et l'imagination des collectivités — tout en créant une masse critique de projets et d'idées sur lesquels pourraient s'appuyer le Secrétariat et le Conseil pour éclairer et exécuter leur travail. En voyant les choses sous cet angle, il est possible d'envisager que le FNACE procurerait une valeur ajoutée véritable à la CCE, ainsi qu'à l'environnement nord-américain. La valeur ajoutée du FNACE devrait être soigneusement évaluée après une période d'essai de deux ou trois ans pendant laquelle les projets seraient entrepris sur cette base.

**Recommandation n° 17 : Le FNACE devrait continuer d'être une source de financement de projets communautaires, mais comporter un mandat davantage lié aux programmes de la CCE. En s'appuyant sur le cycle de programme triennal, le FNACE devrait chercher à financer des projets qui permettraient d'obtenir une masse critique d'expérience communautaire sur les principaux thèmes du programme de travail de la CCE, de manière à éclairer le Secrétariat et le Conseil dans leurs fonctions respectives en matière de décision et de programme.**

#### **4 L'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE : L'environnement et le commerce**

Les liens qui unissent l'environnement et le commerce ont été au cœur des négociations entourant l'ANACDE, mais la nature et la portée de ces liens sont fort difficiles à définir. Aux yeux de certains observateurs, des définitions étroites, fondées sur des points de contact précis entre le droit de l'environnement et le droit du commerce, sont considérées comme le principal sujet abordé. D'autres considèrent que le lien entre l'environnement et le commerce est lié à la façon dont la libéralisation des échanges commerciaux se répercutera sur les décisions que prendront les entreprises et les gouvernements au sujet de la protection de l'environnement, le droit en constituant un aspect. D'autres encore considèrent que l'expression « environnement et commerce » est un euphémisme pour le couplage plus vaste de l'environnement et de l'économie, qui constitue le pilier du développement durable.

Une question cruciale et très litigieuse pour la CCE, depuis sa création, est celle de savoir s'il faut examiner la relation qui existe entre l'environnement et le commerce et, dans l'affirmative, comment procéder. Certains des responsables et d'autres personnes avec lesquels le CEI s'est entretenu ou dont il a reçu des commentaires ont indiqué qu'il ne s'agit pas, pour la CCE, d'un point de concentration approprié. Cela s'applique encore plus lorsque l'on évalue la relation précise qui existe entre l'ALÉNA lui-même et l'environnement. Ceci étant dit avec égards pour ceux qui ont exprimé sincèrement et soigneusement ces opinions, le Comité se doit d'exprimer son désaccord.

Compte tenu du contexte politique qui a entouré les négociations menant à l'Accord, la relation précisée qui en a découlé entre l'ANACDE et l'ALÉNA<sup>34</sup>, de même que les références précises qui sont faites à la participation éventuelle de la CCE aux questions de nature environnementale et commerciale dans les fonctions du Conseil<sup>35</sup>, entre autres facteurs, le CEI croit que les questions d'environnement et de commerce s'inscrivent parfaitement dans le programme de la CCE. L'élément capital du succès dans ce domaine, cependant, est d'acquérir une connaissance plus claire des aspects de la relation entre l'environnement et le commerce que la CCE peut examiner de manière productive.

Le CEI a observé, chez un grand nombre des responsables interrogés, le fort sentiment que l'élaboration de cette partie du programme a été considérée comme une question essentiellement antagoniste — le commerce *versus* l'environnement — et surtout le besoin de « prouver » que le commerce a eu des répercussions néfastes sur l'environnement. Il semble au CEI que ce sentiment soit justifié dans une certaine mesure au moins. Plutôt que de s'étendre sur ce problème, toutefois, il est plus important d'essayer de répondre, du point de vue pratique de la CCE, à la question mentionnée plus tôt : de quels aspects de la relation entre l'environnement et le commerce la CCE devrait-elle s'occuper dans son programme de travail?

---

<sup>34</sup> Cela comprend les dispositions 1*d*), 10(3)*a*), et 10(6)*a*)–*e*) del'ANACDE.

<sup>35</sup> Cela comprend les dispositions 1*b*), 1*e*), 10(2)*d*), 10(2)*m*), 10(2)*r*), 10(3)*b*) et 10(6)*d*).

#### **4.1 Le « Programme pragmatique »**

Le CEI croit que le débat entourant le rôle de la CCE dans ce domaine a été par trop influencé par les aspects principalement théoriques, et, à ce stade-ci, encore largement inconnus, de la relation environnement–commerce qui sont précisément l'objet d'études sur les répercussions de l'ALÉNA. Cela dissimule le fait qu'en réalité, la CCE a déjà commencé à se pencher sur plusieurs relations fort intéressantes et utiles entre l'environnement et le commerce sous d'autres rubriques de son programme. Ce faisant, la CCE a fait de l'analyse de questions liées à l'environnement et au commerce une partie de son programme pragmatique, et non pas simplement un exercice de recherche. En voici quelques exemples importants.

L'exportation de produits chimiques interdits ou strictement restreints, d'un pays producteur à un autre pays — habituellement en développement — constitue depuis plus d'une vingtaine d'années une question de base dans le domaine de l'environnement et du commerce. Le Projet relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques traite de la question dans le cadre de son propre programme de travail, en vertu des paragraphes 2(3) et 10(2) de l'ANACDE, et obtient autant de succès, sinon plus, qu'ont eu tous les autres mécanismes internationaux dans ce domaine depuis 1979<sup>36</sup>. Les travaux déjà effectués ou planifiés situeront les trois pays nord-américains à l'avant-plan de la plupart des autres pays quand débiteront cette année de nouvelles négociations internationales sur une convention des Nations Unies portant sur les polluants organiques rémanents. Dans un autre secteur, le programme d'application de la législation sur l'environnement traite tous les jours de l'une des questions importantes sur lesquelles portait, en 1993, le débat entourant l'ALÉNA — les répercussions de différents degrés d'application de la législation sur le

**Le Groupe de travail nord-américain  
sur la coopération en matière  
d'application et d'observation  
de la législation environnementale**

Ce Groupe de travail, formé de hauts responsables des Parties dans le domaine de l'application de la législation environnementale, est coordonné par le Secrétariat de la CCE. Il a été officiellement constitué par le Conseil en 1995. À ce jour, le Groupe a aidé à coordonner plus d'une douzaine de projets, allant des déchets dangereux aux CFC, et des questions relatives aux espèces sauvages et à l'application de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Le Groupe met l'accent sur la collaboration et le renforcement des capacités en vue d'améliorer l'application de la législation sur l'environnement dans l'ensemble de la région. Il existe au moins 11 organismes d'application différents — représentant l'application des dispositions législatives sur l'environnement et les espèces sauvages aux échelons fédéraux et infra-fédéraux des trois Parties — qui participent aux projets.

---

<sup>36</sup> La première entente internationale sur le sujet a été les Directives de Londres pour l'échange de renseignements sur le commerce international des produits chimiques, du PNUE, en 1979. Dans le cadre du processus de l'ANACDE, par exemple, le fabricant américain de chlordane a accepté volontairement de cesser de fabriquer ce produit et, donc, de l'expédier au Mexique.

commerce et les investissements — grâce à ses systèmes de coopération et de renforcement des capacités.

Le CEI croit que ces types de démarches concrets peuvent devenir une caractéristique plus fréquente d'autres projets de la CCE. Nous avons noté, par exemple, que le projet de Centre d'information sur la technologie et le projet de vérification de la technologie qu'a entrepris le Secrétariat ne comportent pas le renforcement des capacités nécessaires pour établir un pendant mexicain aux systèmes américains et canadiens de vérification des écotecnologies. Bien que certains vendeurs mexicains aient peut-être déjà accès aux organismes d'homologation canadiens ou américains qui vérifient les qualités attribuées aux écotecnologies, il s'agit sûrement là d'une occasion de se servir du projet pour favoriser la mise au point d'une capacité de vérification des écotecnologies au Mexique. Ce type de renforcement des capacités permettrait d'empêcher, en partie, que le secteur de l'industrie environnementale du Mexique ne soit défavorisé dans l'élément « Centre d'information sur la technologie » du projet. Il s'agirait aussi d'un lien positif entre l'environnement et le commerce.

Nous sommes conscients, en outre, que des éléments précis ont été créés pour l'actuel programme de travail en vue de traiter de produits « écologiques », comme le café cultivé en zone ombragée. Ces projets créneaux peuvent être utiles à la fois comme projets pilotes, illustrant les débouchés que procure la libéralisation du commerce à de nouveaux écoproduits, et comme avantages pour les collectivités locales d'une manière commerciale très directe.

Ces projets existants illustrent la capacité qu'a la CCE de se pencher sur la relation qui existe entre l'environnement et le commerce d'une manière qui est favorable au commerce et à la croissance économique, ainsi qu'à la protection de l'environnement. Dans la mesure du possible, il faudrait s'inspirer de cette expérience de manière créative pour d'autres projets.

**Recommandation n° 18 : La CCE devrait se pencher sur la relation qui existe entre l'environnement et le commerce d'une manière ouverte et constructive. Les projets en cours confirment la capacité de la CCE de s'occuper des aspects pratiques de cette relation d'une manière illustrant les liens positifs qui les unissent. Dans la mesure du possible, il faudrait s'en inspirer de manière créative pour d'autres projets.**

**Le projet de Centre d'information sur la technologie** est une base de données commerciales sur les écotecnologies lancée grâce à des fonds de démarrage de la CCE; il est exploité par des partenaires de chacune des trois Parties. Le projet vise à renseigner les petites et moyennes entreprises sur les écotecnologies disponibles.

**Le projet de vérification des technologies** se situe à un stade de développement moins avancé. Des discussions sont actuellement menées parmi les organismes de vérification des technologies dans le but d'obtenir une reconnaissance réciproque dans un délai de trois à cinq ans.

#### **4.2 Le programme de recherche sur les répercussions de l'ALÉNA**

L'approche dite « pragmatique » de la relation entre l'environnement et le commerce est un élément important du travail de la CCE, tel que le Comité le conçoit. Ce dernier est également conscient que l'ANACDE prescrit expressément à la CCE d'examiner les liens plus systémiques qui existent entre l'ALÉNA et les possibilités et répercussions qui y sont potentiellement associées dans le domaine de l'environnement. Les enjeux en cause pourraient comprendre les suivants : la modification des méthodes de production ou d'investissement imputables à la libération du commerce, ainsi que les avantages ou les effets environnementaux qui en résultent; la promotion d'un meilleur accès aux écotecnologies; l'éco-étiquetage et d'autres moyens de mettre en marché des éco-produits dans un environnement commercial nouveau; etc. Le Comité croit qu'un programme environnemental et commercial complet devrait permettre de s'attaquer à de tels enjeux plus systémiques et de plus grande envergure. C'est là où réside, de l'avis du Comité, le potentiel réel du programme portant sur les répercussions de l'ALÉNA.

La libéralisation du commerce est un processus dynamique. Les rôles croissants de l'ALÉNA, de l'Organisation mondiale du commerce, de la ZLEA et d'autres organismes de développement du commerce en témoignent abondamment. Il y a aussi de nombreuses preuves que l'expansion du commerce et la production qui l'alimente suscitent de plus en plus de préoccupations au sujet de la protection de l'environnement et de certaines questions de nature sociale. Le Comité croit que le fait d'examiner à la fois les possibilités de maximiser les relations positives qui existent entre les régimes environnemental et commercial, d'une part, et le besoin de s'assurer que la croissance du commerce n'engendre pas de répercussions environnementales néfastes, d'autre part, constituent de fait les deux côtés de la même médaille.

Le CEI croit donc qu'un élément important du rôle de la CCE réside dans le fait d'aider à établir une relation constructive entre différents intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux (privés et autres) qui participent au débat sur l'environnement et le commerce. Une partie d'une relation constructive est mutuellement informative. Un dialogue mutuellement informatif exige nécessairement que les participants d'horizons différents jouent un rôle actif au sein du processus, et qu'aucun groupe unique ne soit en mesure de le perturber. Une condition préalable à cette situation est le sentiment commun que ni le convocateur ni les participants n'ont déterminé l'issue au préalable. En fonction de ce que le CEI a vu et entendu, il semble que la plupart des participants devront rétablir leur crédibilité à cet égard.

Le Comité souscrit fermement à l'opinion selon laquelle la CCE devrait examiner la façon dont l'ALÉNA peut contribuer, ou a déjà contribué, de manière positive à la protection de l'environnement. Cela pourrait comprendre, par exemple, des études sur l'amélioration de la performance environnementale de l'industrie par suite de la diffusion accrue d'écotecnologies, ou l'adoption de méthodes de gestion écologiques liées à l'utilisation plus efficace des ressources. Un programme équilibré devrait assurément étudier les tendances possibles dans ces domaines.

Cependant, la CCE, en tant qu'organisme dirigé par des ministres de l'Environnement, est chargée en partie de veiller à ce que la croissance du commerce n'ait pas de répercussions fâcheuses sur l'environnement. Sans la possibilité d'établir avec soin des

études susceptibles de faire ressortir d'éventuelles répercussions néfastes, il est impossible d'atteindre cet objectif. En outre, la CCE n'a pas été conçue pour simplement « verdir » la croissance commerciale<sup>37</sup>. Le CEI ne croit pas qu'aucun de ses interlocuteurs ait laissé entendre que la CCE devrait s'attendre, ou s'attendrait, à le faire. Le Comité est donc contraint de revenir à l'idée de base que l'équilibre et l'objectivité sont les exigences cruciales des études menées sur les répercussions de l'ALÉNA.

Dans ce contexte, le CEI ne croit pas que le fait d'analyser franchement les répercussions à la fois positives et négatives de la libéralisation du commerce ferait de la CCE un ennemi de l'ALÉNA ou de la libéralisation du commerce. De fait, il semble qu'un tel argument soit lui-même contre-productif : n'est-il pas préférable d'établir la capacité de relever toutes les répercussions négatives à mesure qu'évolue cette force croissante et dynamique, et ce, au moment où il convient de s'en occuper de façon constructive, plutôt que d'attendre que cet exercice soit devenu trop lourd ou trop coûteux?

Un examen équilibré des répercussions de l'ALÉNA nécessitera, de l'avis du CIE, que l'on remplisse des conditions de fond et de processus. En ce qui concerne le fond, il est nécessaire de disposer d'un programme de recherche conçu avec soin, qui reflète, en particulier, la complexité que comporte le fait d'avoir affaire à un ou plusieurs éléments d'un processus dynamique plus vaste. Lorsque l'on examine les répercussions de l'ALÉNA sur l'environnement, il est évident que le processus de détermination des répercussions supplémentaires de l'ALÉNA lui-même sera difficile d'un point de vue économique, et tout aussi difficile d'un point de vue environnemental. Toutefois, il est possible que certaines questions soient plus faciles à mesurer que d'autres. Ainsi, il sera possible de déterminer si les investissements faits au Mexique depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA ont été destinés à des installations dont les normes de performance environnementale sont inférieures ou supérieures à celles qui s'appliquaient avant que l'ALÉNA entre en application<sup>38</sup>?

Le Comité est mal placé pour déterminer s'il est possible d'examiner d'un point de vue factuel de telles questions à ce stade-ci, mais il croit que la CCE devrait être en mesure de formuler sur ces questions des jugements éclairés. Là encore, ce qui est le plus critique, aux yeux du CIE, c'est de pouvoir compter sur une démarche et un processus objectifs et équilibrés à cette fin.

#### **4.2.1 La contribution équilibrée aux recherches sur les répercussions de l'ALÉNA**

Sur le plan procédural, le Comité croit, comme il l'a déjà indiqué, qu'il est nécessaire de pouvoir compter sur l'engagement et l'« adhésion » des responsables de l'environnement et du commerce au sein des trois Parties pour tenir un dialogue constructif, surtout sur des questions aussi délicates que les études portant sur les répercussions de l'ALÉNA.

---

<sup>37</sup> « Verdir » équivaut, dans le domaine de l'environnement, à « blanchir » les éléments d'un rapport ou d'un autre processus.

<sup>38</sup> Il a été dit au CIE lors d'un entretien qu'une récente étude de l'OCDE a conclu que les ententes de libéralisation du commerce produisent en général des degrés supérieurs de performance environnementale dans les nouveaux investissements qu'au cours de la période qui précédait l'entente. La source de cette opinion est une publication de l'OCDE intitulée « *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalization* », 1998, p. 71-74.

Des processus consultatifs extérieurs, qui retirent des Parties ou des ministères relevant de ces dernières, les décisions relatives au programme environnemental et commercial, ou qui isolent ces décisions, ne porteront probablement pas fruits. Là encore, cela impose aux participants eux-mêmes le fardeau de poursuivre une démarche constructive. Il s'agira d'un effort de plus longue durée, qui évoluera à mesure qu'augmentera la capacité d'évaluer les questions en jeu et que s'installera un sentiment de confiance dans un processus objectif.

**Recommandation n°19 : La CCE devrait poursuivre son travail sur les répercussions de l'ALÉNA. Elle devrait procéder d'une manière inclusive, en faisant appel à des spécialistes de l'environnement et du commerce, et en examinant à la fois les contributions positives de la libéralisation du commerce à la protection de l'environnement et les répercussions négatives éventuelles. Il s'agira d'un processus qui évoluera à mesure que l'on acquerra la capacité d'évaluer ces répercussions et que s'installera un sentiment de confiance réciproque.**

#### **4.3 L'établissement de liens avec l'ALÉNA**

Le dernier élément de l'environnement et du commerce dont le Comité souhaite traiter est la relation qui existe entre la CCE et la Commission du libre-échange de l'ALÉNA et d'autres organismes. Certains des objectifs de l'ANACDE consistent à soutenir les buts et les objectifs de nature environnementale de l'ALÉNA<sup>39</sup>. Le paragraphe 10(6), dans la section qui porte sur les fonctions du Conseil, prévoit que le Conseil coopérera avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA (organisme ministériel de l'ALÉNA) à cette fin<sup>40</sup>. La CCE est également habilitée à servir de point de contact pour les particuliers ou les ONG au sujet de questions liées à l'environnement qui relèvent de l'ALÉNA, ainsi que de prêter assistance à l'ALÉNA, au besoin. Il est également possible de trouver des spécialistes pour fournir des conseils techniques aux groupes de travail ou autres organismes de l'ALÉNA.

Le Comité ignore si une suite a été donnée à l'un quelconque de ces liens depuis 1994, et il ne sait pas exactement pourquoi il en est ainsi<sup>41</sup>. En fin de compte, cependant, il est quelque peu troublant qu'il n'y ait pas eu de communication jusqu'ici entre les

---

<sup>39</sup> ANACDE, alinéa 1d).

<sup>40</sup> Selon l'article 2001 de l'ALÉNA, la Commission du libre-échange se compose de représentants ministériels ou de leurs délégués, tout comme la CCE. Cet organe est investi de responsabilités générales de surveillance pour l'ALÉNA, y compris la supervision des travaux des comités et des groupes de travail constitués en vertu de cet Accord. La structure initiale du Secrétariat était constituée de trois sections nationales. Il est prévu qu'au moins certaines des fonctions du Secrétariat seront dévolues au bureau central du Secrétariat de l'ALÉNA, qui est censé ouvrir ses portes à Mexico en 1998.

<sup>41</sup> Un aperçu de la gamme de liens possibles d'un point de vue institutionnel figure dans la publication intitulée *Les institutions de l'ALÉNA : La performance et le potentiel environnementaux de la Commission du libre-échange et autres organes connexes à l'ALÉNA*, série « Environnement et commerce », n° 5, CCE, 1997. Une autre analyse intéressante des possibilités de prévention des conflits se trouve dans la publication intitulée *Prévention des différends : Évaluation des valeurs du commerce et de l'environnement dans le cadre de l'ALÉNA et de l'ANACDE*, série « Environnement et commerce », n° 3, CCE, 1996.

organismes relevant des deux accords. Selon le CEI, il faudrait entreprendre sans délai d'établir des contacts ordinaires en vue d'obtenir des informations. Lorsqu'un organisme de l'ALÉNA entreprend des travaux qui comportent une dimension ou des répercussions environnementales, il faudrait établir une liaison appropriée au sein du Secrétariat comme moyen de communication avec le Conseil. Le but visé serait de s'assurer que l'on a connaissance, à un stade précoce, des répercussions éventuelles des travaux qu'effectue l'organisme de l'ALÉNA. Cela devrait favoriser la possibilité d'examiner sous tous les angles ces répercussions, d'une manière coordonnée et efficace.

Enfin, le Comité croit aussi qu'il faudrait profiter rapidement de l'occasion d'organiser une rencontre entre les trois ministres de l'Environnement et les trois ministres du Commerce. Outre l'importance symbolique d'une telle mesure, la réunion devrait être l'occasion d'établir un processus officiel de communication entre les organismes relevant de l'ALÉNA et de l'ANACDE, ainsi que de s'engager, à un échelon élevé, à tenir des consultations précoces au sujet de questions nouvelles. Il faudrait organiser dès la première occasion venue des rencontres aux échelons supérieurs en vue de préparer cette réunion ministérielle.

**Recommandation n° 20 : La CCE devrait nouer sans délai des contacts avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA et ses organes subsidiaires, dans le but d'établir des contacts ordinaires à des fins informatives. Lorsqu'un organisme relevant de l'ALÉNA entreprend des travaux qui comportent une dimension ou des répercussions environnementales, il faudrait établir des liaisons appropriées avec le Secrétariat à titre de moyen de communication avec le Conseil. L'objectif serait de faciliter un examen complet des répercussions éventuelles, d'une manière coordonnée et efficace. En outre, des hauts fonctionnaires dans les domaines de l'environnement et du commerce devraient planifier la tenue, le plus rapidement possible, d'une réunion entre les ministres de l'Environnement et du Commerce des trois pays de manière à confirmer cette relation.**

## **5 L'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACDE : Le programme de travail de la CCE**

L'élément central de l'image officielle de la CCE est établi au moyen de ses programmes fondamentaux. Cette section-ci du rapport examine le programme de la CCE tel qu'il a évolué depuis 1994. La plus importante des questions à considérer est le besoin de concentrer davantage le programme et de lui donner plus de cohérence. La présente section comporte un certain nombre de recommandations qui visent à aider le Conseil et le Secrétariat à atteindre cet objectif.

### **5.1 L'élaboration du programme et le cycle budgétaire**

Il est évident que l'élaboration, l'examen et l'adoption du programme de travail et du budget annuels présentent des problèmes. Dans chacune des trois dernières années, un délai de plus en plus long s'est écoulé avant que le Conseil entérine le programme et le budget, retard qui, en 1998, s'est étendu jusqu'en avril, soit le quatrième mois de l'année. Une cause importante de ce problème est l'absence d'une vision stratégique permettant

de donner forme aux activités annuelles. Est lié à cette situation le manque de clarté sur la façon de déterminer les questions clés, d'y travailler, et même de décider de qui il convient d'examiner les questions clés. Un autre problème de taille est le fait que l'on utilise, pour le budget et le programme, un cycle d'un an.

### **5.1.1 Une vision stratégique**

Il a déjà été signalé dans le présent rapport qu'il est nécessaire d'établir une vision stratégique solide. L'élément essentiel de cette mesure devrait être, selon le Comité, la promotion du développement durable à l'échelle du continent nord-américain, l'accent étant mis sur les dimensions environnementales.

À l'évidence, il ne suffit pas d'exposer une vision stratégique en termes généraux. Cette dernière doit être soutenue au moyen d'un programme de travail soigneusement mis au point pour la Commission. Le CEI croit que le point de départ devrait être l'établissement d'un programme et d'un budget tournant de trois ans.

### **5.1.2 Le programme et le cycle budgétaire triennaux**

Le CEI en est venu à considérer qu'il faudrait remplacer le cycle annuel d'établissement du programme par un cycle triennal. Cette période permettrait d'établir convenablement des initiatives importantes, ce qui n'est pas le cas du cycle d'un an. L'introduction graduelle de ce processus triennal nécessitera un certain délai de transition avant que des projets soient parachevés, mais il est possible de rajuster les choses de manière à refléter les projets déjà en cours et dont les produits peuvent être obtenus au cours des deux prochaines années.

Les principaux avantages du cycle triennal seraient les suivants : favoriser l'établissement de priorités claires et axées sur l'avenir; permettre de planifier la diffusion, par le Conseil et le Secrétariat, des produits escomptés; veiller à ce que les projets étalés sur plus d'un an sont exécutés de manière efficace; appuyer l'inclusion d'étapes de mise en œuvre dans le cadre de la conception des projets.

Le cycle triennal créerait aussi d'autres possibilités de tirer parti de la possibilité qu'a la CCE d'améliorer la contribution du secteur scientifique à différents projets. Des approches communes à l'égard de la collecte et de l'évaluation de données peuvent servir de fondement à l'élaboration de politiques régionales. Le Comité croit que la possibilité qu'offre la CCE d'établir des données scientifiques sérieuses a été sous-utilisée jusqu'ici et pourrait être améliorée, surtout au début d'un projet. (Nous y reviendrons sous peu.)

L'échéancier triennal peut aussi servir de manière efficace à planifier et à intégrer la contribution du public à un projet. Il a déjà été signalé dans le présent rapport, par exemple, les possibilités qu'il y a de mieux coordonner les activités du CCPM et les consultations publiques en étendant la durée des projets, ainsi que la possibilité d'établir les projets du FNACE en gardant à l'esprit le programme d'une plus longue durée.

Il convient de souligner ici que ce que le CEI veut dire par un cycle de programme triennal n'est pas un bloc solide qui est coulé dans le béton aux trois ans. Ce qui est envisagé est un plan triennal tournant qui, chaque année, est examiné et rajusté au besoin. Cet examen annuel permettrait aussi d'ajouter la troisième année suivante du plan. De cette manière, le Conseil est en mesure de prendre en considération des questions

nouvelles, de relever les secteurs où il serait utile de procéder à des travaux préliminaires pour mieux cerner un problème ou l'écartier, et ainsi de suite. Le Conseil peut alors rajuster ces priorités d'une manière prospective.

Il va sans dire que, dans certains cas, les projets n'auront pas besoin de trois ans pour être menés à bien, tandis que d'autres exigeront peut-être davantage de temps, et d'autres encore seront permanents. Le cycle triennal permettra de planifier des projets de grande taille et de petite taille, et comportera l'avantage de s'assurer que ces derniers sont tous évalués dans un contexte plus vaste et à l'égard de la capacité qu'ils ont de fonctionner ensemble de manière à ajouter de la valeur les uns aux autres.

Un cycle triennal peut aussi servir à planifier et à parachever les produits des projets. Un bon travail nécessitera souvent plus qu'un an pour produire un résultat. Un cycle de programme plus long permettra à un certain nombre de projets de mûrir convenablement, procurant à la CCE la possibilité d'obtenir chaque année des résultats clairs et importants de quelques-uns des projets. De l'avis du Comité, il serait avisé de se concentrer chaque année sur deux ou trois produits bien conçus, qui s'ajouteraient aux éléments obligatoires que sont les rapports annuels, les rapports sur l'état de l'environnement, les rapports établis en vertu de l'article 13 et les communications de citoyens. En permettant de réagir à quelques activités discrétionnaires qui pourraient se présenter, un tel plan représenterait une contribution plus utile que le fait de tenter de créer chaque année de nombreux rapports à partir de la gamme complète de projets, qui seraient nécessairement moins importants et auraient moins de répercussions.

Dans le même ordre d'idées, le CEI croit que ce qui importe, c'est simplement de choisir de bons projets, et pas nécessairement de couvrir la gamme complète des catégories de programme. En outre, il ne devrait pas être important d'étiqueter les projets (« écologie » ou « pollution industrielle », « commerce » ou « environnement », « écosystème » ou « application »). Les facteurs les plus importants sont, de l'avis du Comité, le fond du projet et la capacité qu'il a de refléter les critères suggérés ci-dessous.

**Recommandation n° 21 : La CCE devrait adopter un cycle budgétaire et un programme triennaux, mis à jour chaque année et révisés au besoin. Le programme général devrait être axé sur un plus petit nombre de produits clairs et significatifs, plutôt que sur un nombre considérable de produits moins importants. C'est la qualité du projet, et non les catégories de projets, qui devrait constituer le principal facteur de l'élaboration du programme.**

### **5.1.3 L'examen et l'évaluation du programme**

Pour être fructueux, un cycle de programme plus long devrait comprendre des jalons précis pour les différents projets, ainsi qu'un mécanisme interne de mesure de leurs résultats. À ce jour, ni le Secrétariat ni le Conseil n'ont institué une méthode cohérente pour ce qui est de l'examen et de l'évaluation des projets. Le CEI recommande qu'un tel mécanisme soit mis en place à temps pour la fin de la première année du cycle triennal. Un élément important devrait être une section sur les « leçons apprises », où les motifs précis de succès ou d'échec seraient décrits dans la mesure du possible.

Le CEI croit aussi, en fonction de ce qui précède, qu'il faudrait évaluer régulièrement les projets et leur donner suite après leur parachèvement. Certains projets de courte durée — c'est le cas, par exemple des mesures de renforcement des capacités dans l'État de Guanajuato, au Mexique, qui a fait suite au rapport établi par le Secrétariat en vertu de l'article 13 sur le réservoir Silva — auraient pu déjà être l'objet d'un rapport de suivi afin de permettre de tirer des leçons constructives à l'intention de tous ceux qui s'intéressent à des efforts analogues. Le rapport annuel de la Commission offre une occasion opportune de faire ressortir les résultats réels des projets après leur parachèvement, tout en permettant d'utiliser en même temps les évaluations pour solidifier le fondement des projets à venir.

**Recommandation n° 22 : Le CEI recommande de mettre en place, à temps pour la fin de la première année du cycle triennal, un processus permettant de mesurer et d'évaluer systématiquement les résultats annuels de chaque projet. Cet exercice devrait comprendre une analyse des « leçons apprises » au sujet des succès et des échecs de chaque projet. Il faudrait entreprendre un processus d'examen analogue à la suite de la conclusion d'un projet.**

#### **5.1.4 L'établissement des priorités du programme**

Au cours de la quasi-totalité des entretiens, discussions et commentaires écrits qui ont éclairé le travail du Comité, on a souligné le manque d'orientation et de cohérence du programme de travail de la CCE. Le CEI entend par « orientation » la possibilité de cerner les questions clés à considérer ou les préoccupations présentant un intérêt prioritaire aux yeux de la CCE. Le CEI entend par « cohérence » la logique interne du programme ainsi que la complémentarité des projets individuels et leur capacité de s'appuyer les uns sur les autres.

Par suite du présent examen, le CEI a relevé quelques principes clés qu'il serait possible d'appliquer de manière utile pour améliorer la pertinence et la cohérence du programme. Premièrement, l'étendue des sujets que la CCE peut inclure dans son programme de travail, tels qu'exposés à l'article 10 de l'ANACDE, est une « longue liste d'achats ». Il n'est pas nécessaire de travailler sur tout ce qui figure sur cette liste, et ce sera le cas de la majeure partie des éléments que l'on y trouve, à quelque moment que ce soit. De fait, il est possible que certains d'entre eux ne soient pas examinés avant bien des années.

Deuxièmement, cela signifie qu'il faut choisir d'une manière rigoureuse les priorités. Les premiers budgets illustrent très peu quelles étaient les priorités de la CCE. Ils dénotaient plutôt que l'on s'efforçait d'essayer de faire un peu de tout. Certains nous ont indiqué que cela reflétait le fait que le Secrétariat tentait de faire plaisir à un vaste éventail d'intervenants ou de « clients ». D'autres ont laissé entendre que cela faisait montre d'un manque de direction de la part des Parties. Le Comité soupçonne que ces deux explications sont, dans une certaine mesure, valides, mais croit qu'il est plus important, au sujet des causes, de se tourner maintenant vers l'avenir plutôt que vers le passé.

De l'avis du Comité, les priorités de la CCE devraient être le reflet de celles des Parties. Le rôle du Secrétariat consiste à fournir au Conseil une ébauche du budget et du programme de travail, ce qui permet au Secrétariat d'inclure des questions et des informations nouvelles provenant d'une vaste gamme de spécialistes et de sources, ce qui

peut contribuer à favoriser le programme général de la CCE. Quoi qu'il en soit, c'est au Conseil que le Secrétariat s'adresse pour faire approuver le budget. Le Secrétariat sert le Conseil et, par son entremise, les Parties, à cette fin. Cependant, pour que le Secrétariat soit en mesure de servir efficacement le Conseil, ce dernier et les Parties doivent jouer un rôle actif dans le processus d'établissement du programme avant que le travail d'ébauche soit entrepris, et non juste après. Cela oblige les Parties à fixer au préalable leurs priorités. L'absence d'un processus efficace et interactif a occasionné les retards budgétaires extrêmes que l'on a constatés ces deux ou trois dernières années. L'établissement d'un processus budgétaire tournant triennal atténuera certaines de ces préoccupations, mais, sans l'intérêt constant de tous les participants, cette solution, à elle seule, ne sera pas suffisante.

Enfin, nous recommandons que le processus d'établissement du budget commence par une réunion non officielle entre le Secrétariat et les Parties à l'été, avant que le prochain budget soit dû, de manière à examiner les priorités des Parties. Cette activité devrait être coordonnée avec la réunion annuelle du Conseil, afin de s'assurer que l'on dispose d'assez de temps pour mettre au point le programme et le budget de l'année à venir. Le CIE recommande aussi que le Conseil établisse des jalons précis dans un échéancier de programme et de budget afin de s'assurer, avant l'entrée en vigueur du budget, que ce dernier sera terminé avant la fin de l'année.

**Recommandation n° 23 : Le contenu du programme devrait refléter les priorités principales des Parties, dans le cadre d'un programme tournant triennal, déjà recommandé. Cette mesure sera facilitée par la tenue de discussions entre le Secrétariat et le Conseil avant d'ébaucher le budget, par une réunion tenue l'été entre les Parties et le Secrétariat en vue d'examiner les priorités des Parties, ainsi que par un calendrier clair que le Conseil aura établi en vue de l'achèvement du processus.**

#### **5.1.5 Les éléments fondamentaux du programme : critères relatifs aux choix de programme**

Le Comité n'a pas l'intention de recommander des choix de programme précis. Il croit plutôt qu'en recourant à un processus cohérent de fixation des priorités, en prenant pour base des critères précis, le Conseil et le Secrétariat seront en mesure d'établir un programme mieux orienté et plus cohérent. (Les projets qui sont notés dans le texte qui suit ne le sont qu'à titre indicatif.)

##### **1. L'accent mis sur les enjeux d'envergure régionale**

Premièrement, le programme devrait être axé sur les enjeux d'envergure régionale qui intéressent l'Amérique du Nord. Ces enjeux devraient avoir une importance commune pour les trois Parties; il devrait s'agir d'« enjeux », dans le sens réel du terme, pour chaque Partie. Il devrait s'agir aussi de questions transfrontalières communes ou d'envergure continentale. La mise au point de l'étude sur les mouvements de polluants à l'échelle du continent correspondrait manifestement à un tel critère. Les enjeux d'envergure régionale pourraient être liés à des produits ou à des déchets qui passent d'un pays à un autre et ont, par

conséquent, d'éventuelles répercussions environnementales. Les éléments du Projet relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques et du Programme d'application de la législation sur l'environnement répondent à ce critère, par exemple. Il est également possible que les démarches régionales à l'égard de la résolution de problèmes environnementaux d'envergure mondiale satisfassent à ce critère. L'examen actuel de la façon dont l'échange de droits d'émission pour les gaz à effet de serre pourrait fonctionner en Amérique du Nord reflète une démarche que le CIE considère comme particulièrement utile.

## 2. L'établissement de relations entre les éléments des différents projets

Deuxièmement, on devrait s'efforcer d'appuyer les projets sur leurs éléments réciproques. À ce jour, il ne semble y avoir aucun lien systématique entre les projets, et même, souvent, dans un même secteur de projets. Le Comité a constaté dans la documentation ainsi qu'au cours des entretiens qu'il a tenus que l'on reconnaît de plus en plus cet échec depuis environ un an et que des efforts sont déployés pour créer de tels liens. Par exemple, on nous a parlé d'une interaction grandissante entre le Projet relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques et le Programme coopératif d'application de la législation sur l'environnement, de manière à intensifier l'inclusion des questions d'application à l'élaboration de plans d'action régionaux portant sur un produit chimique particulier. Cependant, ce regroupement ponctuel se situe encore loin des efforts plus systématiques à déployer pour établir précisément un programme de façon à ce qu'il donne lieu à un produit supérieur à la somme de ses parties. L'une des raisons pour lesquelles on a fait abstraction de cette démarche dans le passé est peut-être l'absence de produits clairs dans la plupart des projets.

## 3. La promotion du développement durable

Troisièmement, les projets devraient refléter quelques éléments clés du développement durable dans le contexte régional de la CCE. Dans le cadre du mandat et de la vision stratégique de la CCE, il est possible de promouvoir, dans le processus d'élaboration de projets, certains éléments clés de la politique du développement durable. Il sera question dans les pages qui suivent de trois principales catégories d'éléments :

- le renforcement des capacités;
- l'obtention de données scientifiques;
- la participation du public.

Le **renforcement des capacités** demeure un terme général. D'une certaine façon, il est tout simplement impossible de bien le définir. Le renforcement des capacités, de par sa nature, doit répondre au manque précis des capacités qui sont nécessaires pour régler un problème dans une circonstance donnée avec l'appui nécessaire. Cet appui peut se présenter sous la forme d'informations, d'une formation technique, de nouvelles technologies ou de nouveaux procédés pour maîtriser les rejets dans l'environnement, d'une sensibilisation accrue de l'industrie aux nouveaux procédés ou techniques de production ou aux procédés ou techniques de remplacement. Plusieurs des projets que la CCE a entrepris à ce jour en ont comporté quelques éléments. Le Projet relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques en est, là encore, un bon exemple. Par le biais de ce projet, un appui relatif au renforcement des capacités a été fourni, notamment au Mexique, au sujet des technologies de remplacement relatives au DDT et au chlordane ainsi que de l'établissement d'un inventaire des sources de mercure et de leurs répercussions environnementales

possibles au Mexique. Dans le cadre de ce projet, on continue de travailler à l'établissement d'un système de surveillance du mercure au Mexique, à l'appui du Plan d'action régional relatif au mercure. Le programme d'application de la législation sur l'environnement a, lui aussi, donné naissance à un impressionnant élément de formation technique et de partage de données entre les responsables de l'application de la législation sur l'environnement des trois pays. Ces projets ont été l'objet d'une attention relativement faible de la part du public à ce jour, mais donne lieu à des améliorations réelles dans leur secteur d'opération, y compris au Mexique.

Dans certains cas, mais pas tous, le renforcement des capacités pourrait exiger des fonds considérables. La CCE n'est pas une organisation de développement; elle n'est pas structurée ou financée comme un organisme donateur ou une banque de développement. Toutefois, le CEI croit qu'il serait très productif de s'efforcer, de manière plus concertée, de travailler avec des institutions de

### **L'inventaire des rejets de polluants en Amérique du Nord**

Ce projet est un exemple de la capacité de la CCE d'aider les Parties à recueillir et à comparer des données importantes, ainsi que de mettre les renseignements à la disposition du public d'une manière utile. Dans le cadre du projet, la CCE publie des données sur les rejets annuels d'importantes sources industrielles de catégories précises de polluants. Les renseignements sont recueillis au moyen de programmes nationaux de collecte de données. La CCE publie les données sous une forme comparative dans des rapports annuels, intitulés *À l'heure des comptes*. Les deux premiers de ces rapports montrent certaines des difficultés que posent les comparaisons de données, et le Secrétariat s'efforce, avec les Parties et les intervenants, de surmonter ces problèmes. La CCE se trouve dans une position unique pour entreprendre ce type de travail.

financement, comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, de manière à combiner les capacités d'élaboration de politiques et d'exécution de projets de la CCE aux ressources financières des autres institutions. De l'avis du Comité, il est nécessaire de mettre au point ce type de relations au niveau supérieur du Secrétariat avec l'appui du Conseil, et ce, dès le début de projets particuliers, dans la mesure du possible. Cela pourrait étendre le rôle de renforcement des capacités que joue la CCE, de même que sa valeur ajoutée pour le Mexique et pour l'environnement régional.

Un autre aspect des caractéristiques liées au développement durable pourrait être **l'établissement d'une base commune de données et d'informations scientifiques**. De l'avis du Comité, cela peut être une contribution importante de la CCE, une contribution qui est particulièrement appropriée compte tenu de la neutralité du Secrétariat dans l'exécution de ses fonctions. De nombreuses différences politiques découlent du manque d'informations sérieuses ou d'analyses contradictoires des informations. Lorsqu'il est possible d'appliquer un processus dépolitisé (dans la mesure du possible) au perfectionnement des connaissances scientifiques communes sur un problème, on améliore habituellement les possibilités d'élaboration concertée de politiques. La CCE a le potentiel de conjuguer la facilitation neutre de travaux scientifiques à un processus orienté d'élaboration de politiques afin de régler des problèmes d'une manière rentable. De l'avis du Comité, l'adoption d'un cycle de programme triennal procurerait plus d'occasions d'envisager de profiter de cette possibilité au début de l'existence d'un projet. En outre, dans certains cas, comme l'a montré le rapport sur les mouvements de polluants à l'échelle du continent, le simple fait de réunir des spécialistes scientifiques peut donner lieu à des premiers pas marquants pour ce qui est de comprendre les questions dont l'importance s'étend, et révéler les premiers signes des problèmes qui surviendront. Ainsi, il a été suggéré au CEI qu'il pourrait être utile à ce stade-ci d'établir un projet de recherche sur l'identification des espèces envahissantes non indigènes et leurs sources. Un tel rapport semblerait correspondre aux critères qui sont exposés dans le présent document<sup>42</sup>.

La **participation du public** est aussi une caractéristique importante des mécanismes de développement durable. Il a déjà été signalé dans le présent rapport que l'adoption, pour le programme, d'un échéancier triennal améliorerait nettement les occasions qu'aurait le public de participer de manière significative, opportune et informative aux activités. Cette caractéristique devrait être intégrée dans les projets dès le départ, par les principaux

---

<sup>42</sup> Les espèces envahissantes étrangères sont les plantes ou les organismes non indigènes du pays ou de la région, qui sont transportées par bateau, camion ou avion ou avec des produits échangés. Leur arrivée peut donc être directement associée au commerce, et dans certains cas des barrières commerciales sont érigées pour éviter que ces espèces n'entrent dans un pays. Les espèces envahissantes étrangères peuvent parfois avoir des répercussions considérables sur la faune et la flore du milieu qu'elles envahissent. Des exemples récents de ce genre d'espèces comprennent la spongieuse sur certains produits forestiers, de même que la moule zébrée dans l'eau de ballast des navires.

responsables du Secrétariat et des Parties, plutôt que d'être injectée comme un exercice ritualisé à un moment arbitraire quelconque, au cours du projet. Il faudrait décider si cela mène à une forme quelconque de processus facilitant ou à un échange plus classique de renseignements, en fonction des circonstances du projet en question. Ce qui importe le plus à ce stade-ci, c'est de s'assurer que l'on inclut les occasions appropriées tôt dans l'existence d'un projet. Le CEI croit comprendre que le Secrétariat est en voie de rédiger un manuel sur les processus de participation publique. Il incite à poursuivre ce travail.

#### 4. Les facteurs liés à l'environnement et au commerce

Certains liens environnementaux et commerciaux constitueront le fondement du programme relatif aux répercussions de l'ALÉNA. Toutefois, il a été noté aussi dans le présent rapport qu'il est nécessaire que l'environnement et le commerce fassent partie du « programme pragmatique » de la CCE. Par conséquent, les critères devraient promouvoir, pour des projets particuliers faisant partie d'un secteur de programme quelconque, des possibilités d'établir des liens constructifs entre l'environnement et le commerce. Un critère de « sélection » devrait également être inclus afin de s'assurer que la mise au point des projets ne désavantage pas, indirectement ou par inadvertance, l'une des Parties.

#### 5. Les avantages comparatifs de la CCE

Le cinquième critère général que recommande le CEI est que les projets prennent appui sur les avantages comparatifs particuliers de la CCE, par rapport à d'autres institutions ou programmes bilatéraux. Tous nos interlocuteurs s'inquiétaient du dédoublement, soit des fonctions d'organismes nationaux, soit d'ententes bilatérales existantes des Parties. Vu l'étendue du mandat de certains autres organismes et programmes, comme la Commission chargée du Traité des eaux limitrophes internationales, la Commission mixte internationale, les programmes trilatéraux de gestion de la sauvagine, etc., le chevauchement des compétences est quasi inévitable, de sorte qu'il faut veiller particulièrement à éviter que des programmes se dédoublent. Ainsi, les projets de la CCE dans la zone frontalière du Mexique et des États-Unis doivent être formulés de manière à compléter la portée et le mandat des travaux de la Commission chargée du Traité des eaux limitrophes internationales, de la Banque de développement nord-américaine et de la *Border Environmental Cooperation Commission*, de même que le programme *Border XXI* ainsi que les activités transfrontalières en cours entre des États dans les deux pays<sup>43</sup>. Cela renforce la nécessité de

---

<sup>43</sup> Pour évaluer l'efficacité de la CCE, certains ont employé comme moyen de mesure l'état de l'environnement dans la région frontalière des États-Unis et du Mexique. Le Comité ne considère pas que cette approche est appropriée. Ainsi qu'il est mentionné ci-dessus, la CCE fait partie des organismes qui assument des responsabilités dans cette région; en outre, les problèmes avec lesquels cette dernière est aux prises se sont accumulés durant plusieurs décennies. Les attentes selon lesquelles un organisme doté des niveaux budgétaires actuels pourrait s'attaquer au besoin d'infrastructure et de renforcement des capacités de la région sont manifestement erronées. En outre, il faut se souvenir que la CCE est un organisme trinational. Ses projets doivent être considérés comme utiles par les trois pays.

répondre à la question suivante : qu'est-ce que la CCE ajoutera spécifiquement au programme de travail dans un secteur donné ou à l'égard d'un sujet particulier?

---

Le présent rapport n'analyse pas de manière détaillée toutes les activités de la CCE qui peuvent se rapporter aux zones transfrontalières et, plus particulièrement, à la frontière que partagent les États-Unis et le Mexique. Nous ne disposons pas non plus d'assez de renseignements pour formuler des jugements quelconques au sujet de la question de savoir si les indicateurs environnementaux dans le secteur s'améliorent ou se détériorent. Mais nous avons entendu parler de plusieurs projets qui contribuent à trouver des solutions à long terme. Ainsi, dans le cadre d'un programme qui est reproduit aux deux frontières des États-Unis, la CCE a aidé le gouvernement des États-Unis et celui du Mexique à établir des méthodes et à commencer à co-implanter et à étalonner conjointement des appareils de mesure de la pollution atmosphérique. La CCE a également fait preuve de la capacité d'amener les collectivités locales à formuler des recommandations sur les multiples usages des ressources dans des bassins hydrographiques communs ainsi que de travailler avec des partenaires sur des sources terrestres de pollution marine ayant des effets sur différentes régions frontalières. Il a déjà été signalé dans le présent rapport que l'une des contributions importantes de la CCE à l'égard de l'amélioration de la gestion de l'environnement en Amérique du Nord a été de faciliter les dispositions relatives au renforcement des capacités là où l'on en avait besoin. Cela continuera d'être le cas dans la région frontalière.

Certains des avantages comparatifs de la CCE découlent déjà des analyses qui précèdent : la capacité de faciliter une réponse commune et coordonnée dans l'ensemble de la région à des problèmes précis; l'expérience de la détermination et de l'introduction graduelle d'éléments de renforcement des capacités, lorsqu'il est nécessaire de le faire pour trouver une solution régionale fructueuse; la possibilité de surveiller les résultats et les répercussions des projets. De l'avis du Comité, l'avantage comparatif principal de la CCE est la capacité qu'elle a, par l'entremise de ses trois Parties, d'obtenir des résultats sur le terrain. Cela s'est déjà vu dans plusieurs projets — dont celui des zones importantes pour la conservation des oiseaux — où de nouvelles aires de conservation ont été désignées par les Parties de manière intégrée<sup>44</sup>. Cela se voit aussi dans le projet relatif à la gestion rationnelle des produits chimiques, avec la création de plans destinés à retirer le chlordane et le DDT du marché mexicain et des

échanges commerciaux entre les États-Unis et le Mexique (le Canada ne fait plus le commerce de ces produits depuis un certain temps). Le secteur des activités d'application a aussi connu des succès notables pour ce qui est d'établir des projets d'application trilatéraux portant sur des questions transfrontalières importantes comme les mouvements de CFC, de déchets dangereux et d'espèces menacées d'extinction. De l'avis du Comité, cette capacité d'obtenir des progrès importants sur le terrain au sujet d'un problème particulier, et dans un délai relativement restreint, constitue un élément important des avantages comparatifs de la CCE.

### **Le projet des zones importantes pour la conservation des oiseaux**

Comme l'Amérique du Nord compte plus de 250 espèces d'oiseaux chanteurs migrateurs (qui ne font pas partie des espèces de sauvagine), leur conservation efficace dépend d'une action concertée. La protection des habitats est un élément de plus important des mesures de conservation. Un groupe de travail trinational, agissant en coordination avec d'autres organismes compétents, a établi des critères qui ont mené à la reconnaissance de plus de 150 zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO). Trois de ces zones ont maintenant été choisies comme projets pilotes en vue de l'élaboration de stratégies de conservation, et ce, en collaboration avec des groupes communautaires locaux. La désignation des ZICO mènera aussi à une vaste stratégie nord-américaine de conservation des oiseaux, mise au point avec la contribution d'organismes non gouvernementaux, qui sera adoptée par le Conseil.

---

<sup>44</sup> Voir, par exemple, la Résolution du Conseil n° 96-02 de la CCE.

6. L'assurance de ressources appropriées pour les éléments obligatoires du programme de travail

Le sixième critère qui est recommandé pour les décisions relatives au programme et au budget consiste à assurer une répartition adéquate des ressources humaines et financières de manière à garantir la mise en œuvre des éléments de programme obligatoires de la CCE, qui découlent de l'Accord lui-même. Ces éléments comprennent, par exemple, le rapport annuel et son élément d'application de la législation sur l'environnement, les rapports sur l'état de l'environnement, de même que le processus des communications de citoyens visés par les articles 14 et 15. Il a déjà été signalé dans le présent rapport qu'il est possible que la crédibilité de la CCE et du Secrétariat soit entachée lorsque l'on ne dispose pas de ressources suffisantes. Cela s'applique particulièrement au processus des communications de citoyens, dans lequel les retards subis pour répondre aux communications reçues se sont considérablement étendus au cours des dix derniers mois environ.

Le CEI a aussi noté les difficultés que pose le fait de terminer le travail relatif à l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers, conformément au paragraphe 10(7) de l'ANACDE. La détermination du Conseil a conclu une entente internationale exécutoire reposant sur les travaux initiaux de la CCE à l'égard de cette question se reflète dans la résolution du Conseil qui a mis en marche des négociations précises à cette fin<sup>45</sup>. Le CEI croit qu'il est important de conclure une telle entente, dans le but de déterminer et d'éliminer ou d'atténuer les effets transfrontaliers de projets prévus, suivant les circonstances. Le CEI croit aussi que le fait que l'on ait dépassé l'échéance initiale pour terminer ces négociations devrait inciter à redoubler d'efforts, avec l'appui d'une aide extérieure si le Conseil croit que cela pourrait être utile.

**Recommandation n° 24 : Les décisions relatives aux programmes devraient reposer sur des critères qui reflètent la vision stratégique et l'objet de la CCE. La gamme des critères pertinents comprend les suivants : la nature régionale de la question à examiner; la capacité d'appuyer des projets sur les éléments d'autres projets; l'intégration aux programmes de caractéristiques importantes du développement durable (comme le renforcement des capacités, les informations scientifiques et la participation du public); la capacité d'inclure l'environnement et le commerce dans le programme « pragmatique »; les avantages comparatifs la CCE pour ce qui est d'examiner le problème; le besoin de s'assurer que l'on dispose de ressources suffisantes pour les éléments de programme obligatoires de la CCE.**

**Recommandation n° 25 : La CCE devrait s'efforcer d'établir des liens de financement avec des organismes donateurs ainsi que d'importantes banques de développement, comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de**

---

<sup>45</sup> Résolution du Conseil n° 97-03.

développement, de manière à mieux exploiter les éléments de renforcement des capacités de ces projets.

## **Choix des éléments du programme**

### **Résumé des critères en cause**

1. Questions d'envergure régionale
  - Importance commune à toutes les Parties
  - Nature continentale ou transfrontalière commune
  - Mouvements transfrontaliers de déchets ou de produits dangereux
  - Approches régionales à l'égard d'enjeux mondiaux
2. Établissement de relations entre les éléments de différents projets
  - Croisement des projets
  - Un projet contribue-t-il à rendre le tout supérieur à la somme de ses parties?
3. Reflet de certains éléments du développement durable
  - Mesures de renforcement des capacités à inclure
  - Examen du fondement scientifique d'une question
  - Possibilité d'intégrer convenablement la participation du public
7. Facteurs liés au commerce et à l'environnement
  - Un projet proposé indique-t-il les questions à examiner sur le plan du commerce et de l'environnement?
  - Le projet suggéré aide-t-il à faire du commerce et de l'environnement un élément du « programme pragmatique » de la CCE?
8. Avantages comparatifs de la CCE
  - Le projet repose-t-il sur les avantages comparatifs de la CCE :
    - ◇ Interventions continentales coordonnées
    - ◇ Exécution sur le terrain de projets par l'entremise des Parties
    - ◇ Capacité de renforcer graduellement les capacités
    - ◇ Possibilité de surveiller les projets
9. Éléments obligatoires du programme
  - Veiller à une dotation en personnel et à la disponibilité de ressources d'un niveau approprié pour les éléments obligatoires :
    - ◇ Rapports annuels
    - ◇ État de l'environnement
    - ◇ Article 13
    - ◇ Communications des citoyens
    - ◇ Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers

## 5.2 Conclusion

Une fois de plus, le point de départ est que le Secrétariat a pour fonction de soutenir le Conseil et de lui fournir des avis. C'est donc dire que l'élaboration des éléments fondamentaux du programme de travail annuel (en dehors des responsabilités spéciales qui sont confiées au Secrétariat) devrait être soumise à la supervision générale du Conseil dans son ensemble. Parallèlement, le Secrétariat doit agir indépendamment de l'emprise de l'une quelconque des Parties dans sa fonction de gestion des programmes. Cela peut sembler parfois comme une division artificielle, surtout aux yeux du personnel du Secrétariat, et le CEI reconnaît qu'il peut survenir des difficultés. Toutefois, cette division demeure, pour la CCE, un aspect fondamental.

Le fait de surmonter certaines des difficultés potentielles en opérationnalisant cette division exige à la fois un sentiment d'engagement de la part des Parties et du Secrétariat envers cette relation, de même que des communications bilatérales efficaces et positives entre les deux. C'est donc dire que les Parties et le Secrétariat doivent s'occuper de manière concertée des programmes prescrits par le Conseil.

Il y a un second facteur qui peut aussi avoir son importance. Dans une vaste organisation intergouvernementale, les documents que produit le Secrétariat ne représentent pas les opinions d'une partie quelconque, et cela est bien compris. Dans une organisation de petite taille, il est plus difficile de faire cette distinction, et la crainte que le public associe un document de la CCE ou du Secrétariat aux opinions d'une Partie peut amener une Partie à se mêler exagérément de la rédaction des détails. Le CEI signale, à cet égard, que les rapports ou les documents de la CCE ou du Secrétariat ne reflètent pas nécessairement les vues de l'une quelconque des Parties. C'est là un fait inhérent à la structure de la CCE, dans laquelle aucune Partie n'est en mesure d'exercer une influence indue sur le Secrétariat.

Enfin, nous revenons au rôle fondamental que joue le Secrétariat : fournir des avis au Conseil, informer ce dernier et le soutenir. Parfois, exercer cette fonction de manière efficace peut causer certains désagréments à une Partie ou une autre, et soulever des problèmes de nature politique. Toutefois, le Comité reconnaît aussi que l'on ne réalisera pas de progrès pour ce qui est d'atteindre les objectifs de la CCE sans mettre le doigt sur des problèmes ou sans contester certaines idées. Cela ne se fait pas toujours sans douleur.

**Recommandation n° 26 : L'élaboration des éléments fondamentaux du programme de travail (en dehors des responsabilités spéciales du Secrétariat) est soumise à la supervision générale du Conseil dans son ensemble. Parallèlement, le Secrétariat doit agir indépendamment de l'emprise de l'une quelconque des Parties. Cela nécessite un engagement bilatéral envers la neutralité du Secrétariat dans le rôle qu'il joue, lequel consiste à soutenir le Conseil, à lui fournir des avis et à l'informer. Il faudrait aussi comprendre que les rapports du Secrétariat ou de la CCE ne reflètent pas nécessairement les opinions d'une Partie quelconque.**

## **6 Liste complète des recommandations**

**Recommandation n° 1 :** L'ANACDE — et la CCE — ne devrait pas être considéré simplement comme une entente commerciale particulière, mais comme un accord complet, indispensable et à part entière.

**Recommandation n° 2 :** Les Parties devraient porter une attention particulière aux besoins des autres, de manière à s'assurer que les activités de la CCE ne sont pas utilisées « à l'encontre » de l'une d'elles ou dans le but de poursuivre les intérêts d'une Partie quelconque.

**Recommandation n° 3 :** Il faudrait accroître l'appui politique des trois Parties à l'endroit de la CCE, grâce à une participation interorganismes et à des communications internes plus énergiques. Les organismes compétents des Parties pourraient aussi jouer directement un rôle constructif dans les discussions de la CCE, au sein de leurs secteurs de responsabilité, de manière à sensibiliser davantage les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui s'occupent des liens existants entre l'environnement et le commerce et à améliorer la communication entre ces organismes. Toutefois, les ministères de l'Environnement demeurent les organismes gouvernementaux responsables au sein de la CCE.

**Recommandation n° 4 :** Les Parties devraient maintenir au niveau existant les fonds alloués à la CCE, à la condition de réexaminer la question si le programme approuvé par le Conseil le justifie.

**Recommandation n° 5 :** Le gouvernement du Canada, en tant que membre des trois Parties à l'ANACDE, devrait redoubler d'efforts pour faire participer toutes les provinces à ce dernier. Ces efforts pourraient, par exemple, être liés à ceux déployés sur le plan de l'expansion de l'Accord d'harmonisation sur l'environnement, en tout ou en partie, entre les deux échelons de gouvernement.

**Recommandation n° 6 :** Le Conseil de la CCE devrait entreprendre de formuler soigneusement une vision stratégique de sa contribution au développement durable en Amérique du Nord, ainsi que le processus qui permettra de concrétiser cette vision. Cette dernière devrait être cohérente et exhaustive, et servir de plate-forme au programme de travail annuel.

**Recommandation n° 7 :** La vision stratégique doit être commune et reposer sur le consensus du Conseil. Ce principe découle directement des première, deuxième et troisième recommandations qui précèdent.

**Recommandation n° 8 :** Les représentants suppléants et le Comité permanent général devraient continuer d'aider le Conseil à superviser les activités de la CCE, mais cela devrait se faire d'une manière efficace, qui évite les doublons et témoigne d'une direction cohérente à l'échelon interne.

**Recommandation n° 9 :** Il devrait être reconnu que le Secrétariat agit indépendamment de l'une quelconque des Parties, mais qu'il fait aussi partie intégrante de la CCE dans son

ensemble. Dans ses fonctions dites classiques, le Secrétariat a pour rôle d'aider, de conseiller et d'informer le Conseil.

**Recommandation n° 10 :** En établissant ses propositions concernant le programme de travail et le budget annuels, le Secrétariat devrait tenir compte de la vision stratégique qu'établira le Conseil et en respecter l'esprit et les contraintes.

**Recommandation n° 11 :** Le processus de communications de citoyens devrait être maintenu tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, sur la base d'une application rigoureuse des dispositions de l'Accord et des Lignes directrices, dans le respect des limites des mesures qu'ils renferment ainsi que du pouvoir discrétionnaire conféré aux décideurs respectifs aux différents stades du processus. L'actuel examen du fonctionnement de ce dernier devrait être fait après que davantage de communications auront été traitées, y compris des dossiers factuels s'il y a lieu, de manière à disposer d'une masse d'expérience plus importante sur laquelle s'appuyer. Le Secrétariat devrait traiter les communications du public avec célérité.

**Recommandation n° 12 :** Il faudrait créer des distinctions nettes entre le personnel chargé du processus des communications et celui qui est responsable d'autres travaux. Lorsqu'il est nécessaire de remplir des fonctions doubles, celles-ci devraient être réduites au minimum et le principe de la « muraille de Chine » — qui consiste à maintenir des divisions de travail strictes entre ces fonctions — devrait être appliqué.

**Recommandation n° 13 :** Il faudrait mettre un terme à la pratique de doter la CCE de deux directeurs « nationaux » aussitôt après que le nouveau directeur exécutif est choisi, en faveur d'une façon plus générale d'assurer une proportion équitable de ressortissants des trois pays au sein du personnel fonctionnel de niveau supérieur.

**Recommandation n° 14 :** Le CCPM devrait axer de nouveau ses efforts sur son mandat premier, soit fournir au Conseil des avis indépendants trilatéraux. Ces avis devraient porter principalement sur ce dont le Conseil a besoin pour accomplir efficacement son travail. L'établissement, par le Conseil, d'une vision stratégique et d'un programme de travail triennal, qui devrait constituer un point de mire important pour n'importe quelle consultation publique du CCPM, devrait aider à atteindre cet objectif.

**Recommandation n° 15 :** Compte tenu de la qualité des contributions des CCN et des CCG auxquelles le CEI a eu accès, il est recommandé que le Mexique active la mise sur pied de ces organismes, en procédant peut-être, pour son CCN, par l'entremise du Conseil mexicain du développement durable. Sans limiter le pouvoir discrétionnaire des CCN, le CEI espère que l'établissement d'un cycle de planification de plus longue durée pour la CCE aidera les CCN à évaluer le programme de travail de la CCE ainsi que d'autres questions inscrites au programme général du Conseil.

**Recommandation n° 16 :** Les ressources et l'énergie consacrées aux consultations publiques devraient être utilisées d'une manière efficace et productive. Cela requiert des processus de consultation orientés et bien préparés, portant sur des questions concrètes. Si un programme de travail triennal est adopté, il sera possible de choisir de manière

appropriée le moment où l'on tiendra les consultations publiques de façon à soutenir le mieux la prise de décisions éclairées.

**Recommandation n° 17 :** Le FNACE devrait continuer d'être une source de financement de projets communautaires, mais comporter un mandat davantage lié aux programmes de la CCE. En s'appuyant sur le cycle de programme triennal, le FNACE devrait chercher à financer des projets qui permettraient d'obtenir une masse critique d'expérience communautaire sur les principaux thèmes du programme de travail de la CCE, de manière à éclairer le Secrétariat et le Conseil dans leurs fonctions respectives en matière de décision et de programme.

**Recommandation n° 18 :** La CCE devrait se pencher sur la relation qui existe entre l'environnement et le commerce d'une manière ouverte et constructive. Les projets en cours confirment la capacité de la CCE de s'occuper des aspects pratiques de cette relation d'une manière illustrant les liens positifs qui les unissent. Dans la mesure du possible, il faudrait s'en inspirer de manière créative pour d'autres projets.

**Recommandation n° 19 :** La CCE devrait poursuivre son travail sur les répercussions de l'ALÉNA. Elle devrait procéder d'une manière inclusive, en faisant appel à des spécialistes de l'environnement et du commerce, et en examinant à la fois les contributions positives de la libéralisation du commerce à la protection de l'environnement et les répercussions négatives éventuelles. Il s'agira d'un processus qui évoluera à mesure que l'on acquerra la capacité d'évaluer ces répercussions et que s'installera un sentiment de confiance réciproque.

**Recommandation n° 20 :** La CCE devrait nouer sans délai des contacts avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA et ses organes subsidiaires, dans le but d'établir des contacts ordinaires à des fins informatives. Lorsqu'un organisme relevant de l'ALÉNA entreprend des travaux qui comportent une dimension ou des répercussions environnementales, il faudrait établir des liaisons appropriées avec le Secrétariat à titre de moyen de communication avec le Conseil. L'objectif serait de faciliter un examen complet des répercussions éventuelles, d'une manière coordonnée et efficace. En outre, des hauts fonctionnaires dans les domaines de l'environnement et du commerce devraient planifier la tenue, le plus rapidement possible, d'une réunion entre les ministres de l'Environnement et du Commerce des trois pays de manière à confirmer cette relation.

**Recommandation n° 21 :** La CCE devrait adopter un cycle budgétaire et un programme triennaux, mis à jour chaque année et révisés au besoin. Le programme général devrait être axé sur un plus petit nombre de produits clairs et significatifs, plutôt que sur un nombre considérable de produits moins importants. C'est la qualité du projet, et non les catégories de projets, qui devrait constituer le principal facteur de l'élaboration du programme.

**Recommandation n° 22 :** Le CEI recommande de mettre en place, à temps pour la fin de la première année du cycle triennal, un processus permettant de mesurer et d'évaluer systématiquement les résultats annuels de chaque projet. Cet exercice devrait comprendre une analyse des « leçons apprises » au sujet des succès et des échecs de chaque projet. Il

faudrait entreprendre un processus d'examen analogue à la suite de la conclusion d'un projet.

**Recommandation n° 23 :** Le contenu du programme devrait refléter les priorités principales des Parties, dans le cadre d'un programme tournant triennal, déjà recommandé. Cette mesure sera facilitée par la tenue de discussions entre le Secrétariat et le Conseil avant d'ébaucher le budget, par une réunion tenue l'été entre les Parties et le Secrétariat en vue d'examiner les priorités des Parties, ainsi que par un calendrier clair que le Conseil aura établi en vue de l'achèvement du processus.

**Recommandation n° 24 :** Les décisions relatives aux programmes devraient reposer sur des critères qui reflètent la vision stratégique et l'objet de la CCE. La gamme des critères pertinents comprend les suivants : la nature régionale de la question à examiner; la capacité d'appuyer des projets sur les éléments d'autres projets; l'intégration aux programmes de caractéristiques importantes du développement durable (comme le renforcement des capacités, les informations scientifiques et la participation du public); la capacité d'inclure l'environnement et le commerce dans le programme « pragmatique »; les avantages comparatifs la CCE pour ce qui est d'examiner le problème; le besoin de s'assurer que l'on dispose de ressources suffisantes pour les éléments de programme obligatoires de la CCE.

**Recommandation n° 25 :** La CCE devrait s'efforcer d'établir des liens de financement avec des organismes donateurs ainsi que d'importantes banques de développement, comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, de manière à mieux exploiter les éléments de renforcement des capacités de ces projets.

**Recommandation n° 26 :** L'élaboration des éléments fondamentaux du programme de travail (en dehors des responsabilités spéciales du Secrétariat) est soumise à la supervision générale du Conseil dans son ensemble. Parallèlement, le Secrétariat doit agir indépendamment de l'emprise de l'une quelconque des Parties. Cela nécessite un engagement bilatéral envers la neutralité du Secrétariat dans le rôle qu'il joue, lequel consiste à soutenir le Conseil, à lui fournir des avis et à l'informer. Il faudrait aussi comprendre que les rapports du Secrétariat ou de la CCE ne reflètent pas nécessairement les opinions d'une Partie quelconque.

## **Ouvrages consultés**

### *Livres, articles et rapports*

- Atik, J. 1996. Environmental standards within NAFTA: Difference by design and the retreat from harmonization. *Indiana Journal of Global Legal Studies*.
- Audley, J. J. 1997. *Green politics and global trade: NAFTA and the future of environmental politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Baron, D. S. 1995. NAFTA and the environment: Making the side agreement work. *Arizona Journal of International and Comparative Law*.
- DiMento, J. F., and P. M. Doughman. 1997. *NAFTA environmental side agreement implemented*. University of California Press: Global Peace and Conflict Studies at UC Irvine.
- Esty, D. C. 1994. Making trade and environmental policies work together: Lessons from NAFTA. In Cameron, Demaret and Geradin, eds., *Trade and the environment: The search for balance*.
- Gal-Or, N. 1996. Multilateral trade and supranational environmental protection: The grace period of the CEC, or a well-defined role? *Georgetown International Environmental Law Review*.
- Garvey, J. 1995. Current development: Trade law and quality of life – Dispute settlement under NAFTA side accords on labor and the environment. *American Journal of International Law*.
- Johnson, P. M., and A. Beaulieu. 1996. *The environment and NAFTA: Understanding and implementing the new continental law*. Island Press.
- Lopez, D. 1997. Dispute resolution under NAFTA: Lessons from the early experience. *Texas International Law Journal*.
- McGraw, D. 1994. NAFTA's repercussions: Is green trade possible? *Environment*, March.
- McGraw, D., ed. 1995. *NAFTA and the environment: Substance and process*. Washington, DC: American Bar Association, Section of International Law and Practice.
- Mumme, S. and P. Duncan. 1995. The Commission on Environmental Cooperation and the US-Mexican border environment. *Journal of Environment and Development*.
- NAFTA's broken promises: The border betrayed. *Public Citizen*. 1996.
- Open markets matter: The benefits of trade and investment liberalization*. Organization for Economic Cooperation and Development. 1998.
- Porras, I. 1996. The puzzling relationship between trade and environment: NAFTA, competitiveness and the pursuit of environmental welfare objectives. *Indiana Journal of Global Legal Studies*.
- Raustiala, K. 1996. International enforcement of enforcement under NAAEC. *Virginia Journal of International Law*.
- Rugman, A. M., J. Kirton, and J. Soloway. 1997. NAFTA, environmental regulations, and Canadian competitiveness. *Journal of World Trade*.
- Spalding, M. J. 1997. Lessons of NAFTA for APEC. *Journal of Environment and Development*.
- Steinberg, X. 1997. Trade-environment negotiations in the EU, NAFTA and WTO: Regional trajectories of rule development. *American Journal of International Law*.
- The failed experiment: NAFTA at three years*. Economic Policy Institute et al. 1997.
- The North American Commission for Environmental Cooperation: Early implementation, report and recommendations*. NAMI (North American Institute). 1994.

## ***Rapport final du Comité d'examen indépendant***

---

Tutchton, J. 1996. *The citizen petition process under NAFTA's environmental side agreement: It's easy, but does it work?* Earthlaw (University of Denver, College of Law).

Zoller, E. 1996. Institutional aspects of international governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*.

### ***Rapports gouvernementaux***

United States General Accounting Office. 1997. *North American Free Trade Agreement: Impacts and implementation*. September.

US Government, Executive Branch (White House). 1997. Study on the operation and effect of the North American Free Trade Agreement.

### ***Rapports et documents de la CCE :***

CCE. 1997. *Les mouvements de polluants à l'échelle du continent : un programme de coopération pour résoudre le problème du transport à grande distance des polluants atmosphériques en Amérique du Nord*.

CCE. Résolutions du Conseil, 1994–1997.

CCE. Dossiers sommaires du Conseil, 1994–1997.

CCE. 1996. *Prévention des différends : évaluation des valeurs du commerce et de l'environnement dans le cadre de l'ALÉNA et de l'ANACD*. CCE, Série « Environnement et commerce », n° 3.

CCE [Secrétariat]. 1997. *Dossier factuel n° 1 : Dossier factuel final relativement au Projet de jetée pour les paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo*.

CCE. 1995. *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*.

CCE. Avis au Conseil du Comité consultatif public mixte. 1995–1998.

CCE. 1997. *Les institutions de l'ALÉNA : La performance et le potentiel environnementaux de la Commission du libre-échange et autres organes connexes à l'ALÉNA*. CCE, Série « Environnement et commerce », n° 5.

CCE [Secrétariat]. 1997. Allocution du directeur exécutif à l'occasion de la séance extraordinaire du Conseil. Octobre.

CCE [Secrétariat]. 1995. *Rapport sur la mort d'oiseaux migrateurs au réservoir Silva (1994–1995)*.

CCE. 1998. Rapport de la session de planification stratégique des représentants suppléants de la Commission de coopération environnementale (24 janvier).

CCE. [Secrétariat]. *Programmes et budgets annuels 1995, 1996, 1997; budget proposé pour 1998*.

CCE. 1997. *À l'heure des comptes — Les rejets et les transferts de polluants en Amérique du Nord, 1994*.

CCE [Secrétariat]. 1997. *Independent review of the North American Agreement for Environmental Cooperation (NAAEC): Discussion Paper*.

Comité consultatif national du Canada. Rapports du comité, 1995–1998.

Directeur exécutif. 1997. Note de service du directeur exécutif au Conseil : Avis au Conseil en réponse à des questions soulevées lors de la session extraordinaire du Conseil, relativement au rôle proposé de la CCE dans le débat entourant le commerce et l'environnement. (1<sup>er</sup> décembre.)

SAL Consulting. Dec. 1997. *Interim evaluation of the North American Fund For Environmental Cooperation*. (Document commandé par la CCE/FNACE.)

Strong, Maurice. 5 mai 1997. Lettre au nom du Comité d'examen indépendant.

United States Governmental Advisory Committee. *Committee reports, 1995–1998*.

## **Annexe 1: Sources des commentaires publics concernant le processus d'examen**

### **Sources des commentaires en date du 20 avril 1998 (56 commentaires)**

	CCG	CCN	Organismes gouvernementaux	ONG	Entreprises/ONG COMM	Particuliers	Universitaires
<b>Total</b>	1	2	14 (comprend une administration autochtone)	6 (3 locales et 3 nationales)	14	16	3
<b>Canada</b>		1	6	1 locale 1 nationale	8	8 (1 député)	1
<b>Mexique</b>		(n'existe pas)	3	2 locales 1 nationale	3	3	1
<b>États-Unis</b>	1	1	5	1	3	5 (1 membre du CCPM)	1

Nota : Les commentaires du CCPM ont été présentés en dehors du cadre de cette activité, sous la forme de deux avis au Conseil, 97-01 et 97-03. Ils ne figurent pas dans le tableau ci-dessus.

## **Annexe 2: Membres du Comité d'examen**

**León Bendesky** est associé et membre du conseil d'administration d'ERI Economic Consultants, à Mexico. Il a enseigné au *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) et a travaillé comme économiste au *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*. M. Bendesky a présenté des conférences dans plusieurs établissements mexicains, de même qu'aux États-Unis, grâce à une subvention de la fondation Fulbright. Il a effectué des travaux de consultation au Mexique, en Amérique centrale et en Amérique du Sud, pour le compte de divers organismes internationaux, tels que l'ONU, la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale. M. Bendesky signe également une chronique hebdomadaire dans un journal national et collabore à plusieurs autres publications.

**Barbara J. Bramble** est directrice principale, Affaires internationales, auprès de la *National Wildlife Federation*, à Washington (DC). Le travail de M<sup>me</sup> Bramble englobe un vaste éventail de liens entre l'économie et l'environnement, ou le développement durable. Les sujets internationaux dont elle s'occupe comprennent les aspects environnementaux du financement des activités de développement international et les ententes commerciales internationales, le changement climatique, de même que les questions relatives aux forêts mondiales. M<sup>me</sup> Bramble a siégé au Comité directeur du Forum des ONG, à la Conférence de Rio, en 1992. Avant de se joindre à la *National Wildlife Federation* en qualité de directrice fondatrice du bureau des affaires internationales, M<sup>me</sup> Bramble exerçait les fonctions de conseillère juridique auprès du *Council on Environmental Quality*, au bureau exécutif du président, et a exercé le droit en pratique privée dans le domaine de l'environnement.

**Stephen Owen** est professeur de droit et de politiques publiques et directeur de l'*Institute for Dispute Resolution*, à l'Université de Victoria. Il est également commissaire auprès de la Commission de réforme du droit du Canada. M. Owen a exercé auparavant les fonctions de procureur général adjoint, commissaire aux ressources et à l'environnement, ombudsman et directeur exécutif de la *Legal Services Society of British Columbia*. Il a agi comme conseiller auprès de nombreux organismes internationaux au sujet des questions liées à l'environnement, aux droits de la personne et au règlement des différends, en Afrique, dans le sud-est asiatique, en Amérique Latine et en Europe de l'Est. Il a également présidé l'Institut international de l'ombudsman de 1998 à 1992, représentant les bureaux de l'ombudsman de plus d'une soixantaine de pays.