



AVIS AU CONSEIL N° 03-03

Objet : Projet de Plan opérationnel de la Commission de coopération environnementale pour 2004 à 2006

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

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

AYANT examiné les grandes lignes du Plan opérationnel de la CCE pour 2004 à 2006 en compagnie du public et de représentants du Secrétariat au cours d'une séance plénière qu'il a tenue le 3 octobre 2003, à Montréal, dans le cadre de sa session ordinaire n° 03-03;

AYANT ultérieurement reçu la version intégrale du Plan opérationnel proposé, accompagnée d'une note de service du directeur exécutif énonçant certaines propositions destinées à équilibrer le budget;

SOUMET les observations et suggestions qui suivent à l'examen du Conseil :

En premier lieu, le CCPM appuie entièrement les efforts de la CCE visant à assurer une planification stratégique, à simplifier la structure du Plan opérationnel, et à continuer de multiplier et d'étendre ses partenariats tout en sollicitant des fonds pour améliorer ses travaux. En outre, le CCPM note avec satisfaction que le Plan tient compte des suggestions des représentants des secteurs public et privé, lesquelles figurent sans exception dans un avis qu'il a antérieurement formulé au Conseil concernant le projet de Plan de programme [et de budget de la Commission pour 2003 à 2005].

Par ailleurs, le 21 octobre dernier, le CCPM a reçu un document intitulé *Reinforcing Strategic Planning at the CCE* (Renforcement de la planification stratégique de la CCE), qui expose en détail le mode d'établissement d'un plan stratégique pour la Commission. Même si une bonne partie de ce document présente de l'intérêt, le Comité est décontenancé de son caractère inopportun et de l'échéancier qu'il propose pour l'élaboration de la version finale du Plan opérationnel, et ce, avant que le Conseil ait pu examiner les conclusions du comité indépendant chargé de l'examen décennal de l'application de l'ANACDE.

Cela étant, le CCPM a beaucoup de difficulté à assimiler ces documents, tout aussi volumineux que complexes, et de les commenter de façon constructive, étant donné que, par surcroît, il les a reçus après avoir tenu sa session ordinaire. Il ne peut donc formuler des observations que sur les grandes lignes énoncées dans le résumé de la version intégrale du projet de Plan opérationnel.

Les quatre buts du Plan opérationnel

Le CCPM est dans l'ensemble d'accord avec les trois premiers buts tels qu'ils sont énoncés dans le Plan opérationnel, mais a cependant des observations à formuler sur la manière dont ils sont développés un peu plus loin dans le document.

But 1 : Favoriser la compréhension de l'état de notre environnement et de ses liens avec l'économie et le commerce en Amérique du Nord

Ce but est au cœur du mandat de la CCE, mais le CCPM estime que les liens entre l'environnement et le commerce ne sont pas traités adéquatement, ni dans les points saillants ni dans le contexte de planification. À son avis, le mandat principal de la CCE consiste à mieux saisir sur le plan scientifique la relation qui unit l'environnement, l'économie et le commerce, sans pour autant se limiter à ses propres intérêts. Ses travaux dans ce domaine doivent plutôt viser à aider les gouvernements et d'autres intéressés à trouver des moyens de soutenir la protection de l'environnement dans le cadre de la libéralisation du commerce et d'une croissance économique anticipée, de mettre au point des mécanismes pour favoriser une telle protection dans ce cadre et d'aider à prévenir les différends que peuvent susciter le commerce et l'environnement.

En outre, le CCPM se réjouit que le Plan fasse valoir la nécessité d'« examiner des moyens [...] de faire progresser la coopération avec la [Commission du libre-échange] en marge des activités [du Groupe de fonctionnaires de l'environnement et du commerce constitué en vertu du paragraphe 10(6) de l'ANACDE] ou d'une façon plus productive ». Il estime, en effet, que la coopération peut avoir des effets positifs si l'on se fie à la déclaration des ministres du Commerce d'octobre 2003, dans laquelle ils considèrent que le Conseil et le CCPM contribuent grandement à la mise en train de ces consultations [entre les intervenants des deux secteurs] ainsi qu'au processus de règlement des différends entre les investisseurs et les gouvernements visé au chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain. Le CCPM craint cependant que, contrairement à ce que promettait en juin 2003 la déclaration ministérielle du Conseil de la CCE, ledit groupe de hauts fonctionnaires n'ait pas encore entamé des discussions afin de « présenter [au Conseil], avant [sa] prochaine session ordinaire, un projet d'ordre du jour [d'une éventuelle] réunion [des ministres de l'Environnement et du Commerce] ainsi qu'un rapport sur les travaux qu'il mène au sujet de questions d'ordre général qui suscitent des préoccupations en matière d'environnement et de commerce ».

But 2 : Faire office de catalyseur de l'amélioration des lois et politiques nationales et faire progresser l'application ainsi que l'observation des lois de l'environnement partout sur le continent nord-américain

Le CCPM appuie résolument l'idée d'établir un lien entre le processus visé aux articles 14 et 15 de l'ANACDE et le renforcement de l'application et de l'observation de la législation environnementale. Le Comité a consacré énormément de temps à ce processus et, dans son

Rapport sur les enseignements tirés de l'examen de l'historique des communications de citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, il a demandé avec instance au Conseil d'instaurer un mécanisme de suivi des dossiers factuels. Il est par ailleurs en accord avec le fait que les renseignements que comportent les dossiers factuels puissent aider les Parties à l'ANACDE ainsi que le public à prendre toute mesure qu'ils estiment appropriée.

But 3 : Mobiliser la coopération internationale en vue de résoudre des problèmes environnementaux cruciaux en Amérique du Nord

Le CCPM a aussi remarqué que le Plan opérationnel ne fait aucunement mention de l'évaluation des répercussions environnementales transfrontalières (ÉRET), une obligation que le paragraphe 10(7) de l'ANACDE impose aux Parties et que le Comité juge nécessaire d'incorporer à ce but. La proposition du Mexique à ce sujet, dont il dispose d'une copie, constitue, selon lui, le premier signe de progrès dans ce domaine depuis quelques années. Le CCPM a formulé plusieurs avis au Conseil lui soulignant l'importance de conclure un accord sur l'ÉRET, et il serait inopportun qu'on envisage de le priver de tout moyen de réagir à cette proposition, de la faire valoir ou d'en tirer tout autre parti.

But 4 : Constituer une tribune permettant le dialogue avec le public et la participation des citoyens en ce qui concerne les enjeux environnementaux en Amérique du Nord

Le CCPM n'est pas d'accord avec la place que lui réserve le Plan opérationnel. Le résumé mentionne, à juste titre, que le Comité est l'un des trois principaux organes de la CCE, et précise, à bon escient, que son mandat l'habilite à formuler des avis au Conseil sur toute question entrant dans le champ d'application de l'ANACDE.

Le Plan opérationnel confine ensuite le CCPM à la fonction qu'énonce le quatrième but, à savoir de « constituer une tribune permettant le dialogue avec le public et la participation des citoyens en ce qui concerne les enjeux environnementaux en Amérique du Nord ». Cet énoncé de fonction contredit fondamentalement le rôle du CCPM au sein de la CCE, car s'il sollicite l'opinion du public, il n'y est aucunement lié lorsqu'il formule des avis au Conseil. Les possibilités que le CCPM offre au public d'exprimer son point de vue sur certains sujets ne représentent qu'un outil à sa disposition, comme c'est le cas pour le Conseil et le Secrétariat, mais cela n'a rien à voir avec sa raison d'être.

Composé de quinze citoyens bénévoles, le CCPM doit être perçu comme un organe indépendant de l'ANACDE, car ses membres ne sont pas des employés du Secrétariat et n'ont pas de comptes à rendre aux gouvernements. Sa force réside dans son autonomie, et il lui incombe de veiller à ce que le fonctionnement de la CCE soit intègre et transparent, c'est-à-dire que les activités de cette dernière ne divergent pas des objectifs de l'ANACDE et qu'elle s'acquitte des obligations que cet accord lui impose.

Le CCPM incite vigoureusement le public à participer aux activités de la CCE, car il s'agit précisément de l'un des objectifs de l'ANACDE qui distingue la CCE des autres organismes internationaux. C'est la raison pour laquelle le Comité est pertinemment convaincu que la participation du public doit faire l'objet d'une intégration horizontale dans le Plan opérationnel; cette participation n'est pas un but, mais un élément aussi fondamental qu'obligatoire dans le mode de fonctionnement de la Commission.

Le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale

Les membres du CCPM appuient unanimement le maintien du Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE), et la suggestion d'abolir ce fonds a également provoqué une réaction très négative de la part du public, y compris des anciens membres du CCPM.

Le FNACE constitue une activité de programme, et la décision de l'abolir réclame une analyse à la lumière de l'évaluation menée en 2000, qui a notamment permis de conclure que le FNACE avait une grande utilité. Ce fonds a en effet établi un lien important entre les activités des gouvernements et du Secrétariat et les citoyens nord-américains. En outre, il contribue notablement à l'accomplissement du mandat de la CCE qui consiste à faciliter la coopération [entre les Parties] et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord.

L'an dernier, le CCPM a recommandé que la demande de propositions du FNACE pour 2004 soit axée sur des projets communautaires relatifs à la gestion de l'eau douce, et cette recommandation concordait en tous points avec la déclaration ministérielle de juin 2003, dans laquelle les membres du Conseil affirment :

« La gestion de l'eau douce est une question préoccupante à l'échelle mondiale. [...] Nous demandons maintenant au Secrétariat de relever, tout en facilitant leur partage, des cas qui illustrent les expériences et les pratiques exemplaires aux échelles locale et nationale [...] [en matière] de qualité de l'eau. »

En dernier lieu, le CCPM espère que le Conseil ordonnera clairement au Secrétariat d'assurer le maintien du FNACE.

La participation des peuples autochtones aux activités de la CCE

La participation des peuples autochtones est une question qui préoccupe le CCPM depuis un certain nombre d'années, et il a été très heureux de recevoir l'ébauche d'un rapport du Secrétariat, au début du mois d'octobre dernier, évoquant des possibilités de renforcer la participation des autochtones aux activités de la CCE. Par contre, si le projet de Plan opérationnel exprime la nécessité de renforcer cette participation, il n'indique aucunement de quelle manière et dans le cadre de quelles activités elle pourra se concrétiser. Le CCPM tient à signaler qu'il ne s'agit pas simplement de voir des représentants autochtones assister de temps à autre à des réunions. Ils doivent pouvoir jouer un rôle et faire valoir leurs préoccupations au cours du processus de planification des activités ainsi que du processus de détermination des mesures prioritaires destinées à mieux cerner les répercussions environnementales de l'ALÉNA sur leurs terres et leurs collectivités, de même que contribuer à l'élaboration de mesures d'intervention à cet égard. Le CCPM s'attend à être tenu au courant de cette question à mesure qu'elle prendra forme au sein du Secrétariat.

L'Examen décennal de l'application de l'ANACDE

Le CCPM constate avec plaisir que le Plan opérationnel constitue un élément de transition dans le cadre du présent examen décennal de l'application de l'ANACDE. Toutefois, ce plan ne

mentionne pas clairement quel mécanisme la CCE instaurera pour le modifier si le Conseil donne suite à certaines recommandations du comité qui se charge de cet examen.

La situation financière, l'établissement du budget et la dotation en personnel

Ne disposant pas d'un bilan détaillé de la situation budgétaire actuelle au cours de sa dernière session ordinaire et ne connaissant l'origine de cette situation, le CCPM n'est pas en mesure d'exposer ses vues sur le sujet, et, au lieu de formuler des observations générales, il se borne aux suggestions suivantes :

- Les organismes internationaux devant composer avec la fluctuation du cours des devises et la situation du dollar américain vis-à-vis du dollar canadien ne semblant pas s'améliorer pas à court terme, il faudrait stabiliser le budget à compter de 2004.
- Il n'est pas judicieux de réduire de 10 pour cent le budget des programmes et d'autres activités. La meilleure façon de s'y prendre serait d'établir les priorités, puis d'allouer des budgets. De plus, sans une analyse exhaustive des répercussions que cette réduction pourrait avoir, une telle démarche risque de réduire l'efficacité de certains programmes au point de s'avérer inacceptable. Rien ne prouve qu'une telle analyse a eu lieu, et le CCPM a également noté que le budget proposé varie grandement en raison des réductions dont il a fait l'objet.
- La participation du public est une obligation imposée par l'ANACDE et devrait être le dernier domaine d'activité à subir une réduction.
- Le CCPM propose que le taux d'inflation annuel soit pris en compte dans la préparation du budget.
- Le fait de ne plus engager de personnel (dans l'éventualité d'abolir certains postes) est une méthode courante de réduction budgétaire, mais il faut à nouveau signaler que l'on ne peut proposer une telle mesure sans avoir analysé attentivement ses conséquences sur la viabilité des programmes. Le CCPM constate, par contre, que les programmes et les activités n'ont subi aucune modification.
- Il est grand temps de se pencher attentivement sur chacun des programmes et de déterminer s'ils continuent de cadrer avec les objectifs de l'ANACDE, et de prendre ensuite les décisions qui s'imposent en fonction des réalités budgétaires.
- Le CCPM ne cautionne pas la proposition de ne plus financer la coopération avec la Commission du libre-échange que prescrit le paragraphe 10(6) de l'ANACDE, ainsi que les activités relatives à l'évaluation des répercussions environnementales transfrontalières que prévoit le paragraphe 10(7). Ces deux démarches ne sont pas facultatives, mais obligatoires.
- Le CCPM aurait besoin d'éclaircissements au sujet du poste budgétaire relatif à la planification et à l'évaluation.
- Il serait possible de faire des économies dans le cadre des programmes, notamment en réduisant les dépenses qu'occasionnent les déplacements (ceux des fonctionnaires sont supportés par la CCE), les réunions et l'établissement de rapports.

Adopté par les membres du CCPM
le 12 novembre 2003