

Les institutions de l'ALÉNA

La performance et le potentiel
environnementaux de la Commission
du libre-échange et autres organes
connexes à l'ALÉNA



1997

La présente publication a été préparée par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) et ne reflète pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, des États-Unis ou du Mexique.

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

Publié par la section des communications et de la sensibilisation du public du Secrétariat de la CCE.

Pour de plus amples renseignements sur le présent rapport
ou sur d'autres publications de la CCE, s'adresser à :

Commission de coopération environnementale

393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tél. : (514) 350-4300 • Téléc. : (514) 350-4314
<http://www.ccc.org>

Papier 50 % recyclé, dont 30 % de postconsommation, sans vernis ni chlore atomique	Encre À base d'huile végétale, sans chlore ni métaux lourds	Solution de mouillage Sans alcool isopropylique, moins de 1 % de matière volatile	Solvant À faible teneur en matière volatile	Conception graphique Mosaïc design communication
--	---	---	--	--

Profil de la CCE

En Amérique du Nord, nous partageons des ressources naturelles vitales : l'air, les océans et les rivières, les montagnes et les forêts qui, ensemble, constituent la base d'un riche réseau d'écosystèmes qui assurent notre subsistance et notre bien-être. Mais si elles doivent continuer d'être une source de vie et de prospérité, ces ressources ont besoin d'être protégées. La protection de l'environnement en Amérique du Nord est une responsabilité que partagent le Canada, les États-Unis et le Mexique.

La Commission de coopération environnementale (CCE) est une organisation internationale dont les membres sont le Canada, les États-Unis et le Mexique. La Commission a été créée en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) afin de s'occuper de questions d'environnement à l'échelle de l'Amérique du Nord, d'aider à prévenir tout différend relatif au commerce ou à l'environnement et de promouvoir l'application efficace de la législation sur l'environnement. L'ANACDE complète les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) qui ont trait à l'environnement.

La CCE s'acquitte de son mandat grâce aux efforts conjugués de ses trois principaux organes : le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM). Le Conseil, qui est l'organe de direction, est constitué de représentants des plus hautes autorités environnementales de chacun des pays. Le Secrétariat est chargé de mettre en œuvre le programme de travail annuel et d'assurer un soutien administratif, technique et fonctionnel au Conseil. Le Comité consultatif, qui compte quinze membres, soit cinq de chaque pays, est chargé pour sa part de formuler des avis au Conseil sur toute question qui entre dans le champ d'application de l'Accord.

Mission

La CCE encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, les États-Unis et le Mexique.

Table des matières

Avant-propos	6
Acronymes	8
1.0 Les dimensions institutionnelles et environnementales de l'ALÉNA : vue d'ensemble et résumé des conclusions	10
1.1 Introduction	10
1.2 Les trois premières années de l'ALÉNA	11
1.3 L'ALÉNA et l'environnement	12
1.4 Description de l'étude	14
1.5 Conclusions de l'étude	15
2.0 La Commission du libre-échange et ses organismes subsidiaires	20
2.1 Le Secrétariat de la CLE	24
2.2 Le Secrétariat de coordination de l'ALÉNA	25
2.3 Autres organismes de la CLE et institutions de niveau opérationnel	26
2.4 Le Comité des mesures normatives	27
2.4.1 Le Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres	29
2.4.2 Le Conseil des normes automobiles	34
2.5 Les institutions agricoles	37
2.5.1 Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires	38
2.5.2 Le Comité du commerce des produits agricoles	45
2.5.3 Le Comité du commerce des produits	47
3.0 Autres institutions pertinentes du point de vue de l'environnement	49
3.1 Le Groupe consultatif sur les transports	49
3.2 Le Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique	50
3.3 Le Groupe sur la santé	51
4.0 La Commission de coopération environnementale	52
4.1 Les organes de la CCE	53
4.1.1 Le Conseil de la CCE	53
4.1.2 Le Secrétariat de la CCE	54
4.1.3 Le Comité consultatif public mixte	55
4.1.4 Les autres organes de la CCE	56
4.2 Les relations entre la CCE et les institutions de l'ALÉNA	57
5.0 Conclusions	60
Annexe A Organismes intergouvernementaux de l'ALÉNA	67
Annexe B Vue d'ensemble des institutions de l'ALÉNA	69
Annexe C Questionnaire d'entrevue	75
Ouvrages cités	76
Organigramme Principales institutions de l'ALÉNA connexes à l'environnement	

Avant-propos

Cette étude portant sur la performance et le potentiel environnementaux des institutions créées par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) constitue une contribution importante à la phase II du Projet sur les répercussions environnementales de l'ALÉNA de la Commission de coopération environnementale. Le projet se veut une réponse directe à l'alinéa 10(2)(l) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), de même qu'au paragraphe 10(6), qui fait appel à la coopération entre la Commission du libre-échange (CLE) et la Commission de coopération environnementale (CCE) pour mettre en œuvre les objectifs environnementaux de l'ALÉNA et pour évaluer ses répercussions sur l'environnement. Le projet a pour but de définir un cadre qui permettra de suivre de façon régulière les changements environnementaux qui se produisent dans le prolongement de l'ALÉNA et les accords parallèles qui ont été négociés dans le cadre de l'accord sur le commerce.

Au cours de l'été 1995, la CCE a amorcé la phase exploratoire du projet. La phase I portait sur les éléments de base de l'ALÉNA et son cadre général ainsi que sur leurs répercussions directes et immédiates sur le commerce et les mouvements d'investissements en Amérique du Nord. En mai 1996, le Projet sur les répercussions environnementales de l'ALÉNA a entamé sa seconde année (phase II). En réponse à des commentaires répétés selon lesquels les répercussions de l'ALÉNA sur l'environnement nord-américain dépendraient des douzaines d'institutions trilatérales intergouvernementales chargées de la mise en œuvre, de la gestion et de l'approfondissement de ce régime, la CCE a inclus dans la phase II un examen des institutions de l'ALÉNA.

Cette étude examine de près la façon dont les institutions économiques de l'ALÉNA ont évolué pour s'acquitter de leurs responsabilités et réaliser leur potentiel de mise en valeur de l'environnement tel que spécifié dans le texte même de l'ALÉNA, et comment elles ont établi les synergies nécessaires avec les institutions environnementales de l'ALÉNA. Plus précisément, l'étude recense et évalue leurs réalisations au cours de leurs trois premières années d'existence et donne une appréciation de la façon dont on pourrait à l'avenir renforcer leur action. Les institutions qui ont un lien avec l'environnement et qui ont été choisies pour faire l'objet d'une étude plus détaillée étaient celles qui étaient le mieux en mesure de contribuer à l'objectif global du projet sur les répercussions de l'ALÉNA au cours de sa deuxième année : la conception d'un cadre analytique détaillé pour évaluer les répercussions environnementales, notamment par le biais d'un examen des questions prioritaires dans les domaines de l'agriculture et de l'énergie. Cette étude servira également de fondement à une coopération renforcée entre les organisations environnementales et commerciales, particulièrement celles dont le mandat reflète la volonté d'établir des liens importants entre les intérêts économiques et la protection de l'environnement.

Ce rapport a été rédigé par John Kirton, chef de l'équipe du projet sur les répercussions de l'ALÉNA et professeur de science politique à l'Université de Toronto, et par Rafael Fernandez de Castro, professeur de science politique à l'*Instituto Tecnológico Autónomo* (Institut technologique autonome) de Mexico. Les auteurs et la CCE tiennent à souligner la contribution importante de Sanford Gaines, de l'Université de Houston. Parmi les autres membres clés du réseau de recherche connexe à cette étude, il faut citer John Audley, du département de science politique de l'Université de Purdue, Armand de Mestral, de la faculté de droit de l'Université McGill, et Raoul Hinojosa, professeur d'économie à l'Université de Californie à Los Angeles.

De nombreux membres des gouvernements du Canada, des États-Unis et du Mexique qui ont été associés au travail des institutions de l'ALÉNA ont participé à la série d'entrevues spécialisées constituant le cœur de cette étude (voir l'annexe C). Leur coopération est grandement appréciée. La CCE salue également le travail des membres du Groupe consultatif sur les répercussions de l'ALÉNA, qui ont suivi l'évolution de cette étude en prodiguant à ses auteurs des conseils et avis. Enfin, la CCE aimerait remercier Julie Soloway, coordonnatrice de recherche pour le projet sur les répercussions de l'ALÉNA, pour sa contribution exceptionnelle à cette étude, et Cecilia Brain, l'adjointe à la recherche du chef d'équipe du projet.

Bien que ce rapport ait nécessairement un caractère préliminaire, en grande partie parce que le fonctionnement et les activités de bon nombre d'institutions de l'ALÉNA sont en train de se définir, il est à espérer que la recherche et l'analyse fournies serviront de fondement à un dialogue et à un examen plus approfondis dans les années à venir.

Sarah Richardson

Gestionnaire de programme,

ALÉNA/Environnement

Février 1997

Acronymes

ALE	Accord de libre-échange Canada–États-Unis
ALÉNA	Accord de libre-échange nord-américain
ANACDE	Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l’environnement
APEC	Organisation de coopération économique Asie–Pacifique
ARLA	Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (Canada)
BECC	<i>Border Environment Cooperation Commission</i> (Commission de coopération environnementale aux frontières)
CCA	Conseil consultatif sur l’automobile
CCDT	Commission de coopération dans le domaine du travail
CCE	Commission de coopération environnementale
CCN	Comité consultatif national
CCP	Comité du commerce des produits
CCPA	Comité du commerce des produits agricoles
CEE	Commission économique pour l’Europe
CCPM	Comité consultatif public mixte (CCE)
Cicoplafest	<i>Comisión Intersecretarial para el Control de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas</i> (Commission interministérielle sur la réduction des pesticides, des engrais et des substances toxiques)
CLE	Commission du libre-échange (ALÉNA)
CMN	Comité des mesures normatives
CMSP	Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires
CNA	Conseil des normes automobiles
CVSA	<i>Commercial Vehicle Safety Alliance</i> (Alliance sur la sécurité des véhicules commerciaux)
DOT	<i>Department of Transportation</i> (Département des Transports des États-Unis)
EPA	<i>Environmental Protection Agency</i> (Agence de protection de l’environnement des États-Unis)

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDA	<i>Food and Drug Administration</i> (Administration des aliments et drogues des États-Unis)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers
GCT	Groupe consultatif sur les transports
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Canada)
NADBank	<i>North American Development Bank</i> (Banque nord-américaine de développement)
NHTSA	<i>National Highway Traffic Safety Administration</i> (Administration de la sécurité routière du réseau national des États-Unis)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONAPP	Organisation nord-américaine pour la protection des plantes
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
Sagar	<i>Secretaría de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural</i> (Secrétariat à l'Agriculture, à l'Élevage et au Développement rural)
SCA	Secrétariat de coordination de l'ALÉNA
SCNTT	Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres
SCNTT I	Normes conducteurs, véhicules et conformité
SCNTT II	Poids et dimensions des véhicules
SCNTT III	Appareils de contrôle de la circulation
SCNTT IV	Normes chemins de fer
SCNTT V	Marchandises et matières dangereuses
SCT	<i>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</i> (Secrétariat aux Communications et aux Transports)
Secofi	<i>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial</i> (Secrétariat au Commerce et à la Promotion de l'industrie)
Semarnap	<i>Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca</i> (Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches)
SSA	<i>Secretaría de Salubridad y Asistencia</i> (Secrétariat à la Santé et au Bien-être social)
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

1.0

Les dimensions institutionnelles et environnementales de l'ALÉNA : vue d'ensemble et résumé des conclusions

1.1

Introduction

10

Composé de trois commissions dont les membres ont rang ministériel et de plus de 50 comités, sous-comités et groupes de travail, le réseau d'institutions trilatérales intergouvernementales créé par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) étend la gamme et la profondeur de la coopération entre les trois pays — le Canada, les États-Unis et le Mexique — signataires de cet Accord. La présente étude s'intéresse à la structure et aux premières activités de ces institutions, l'accent étant mis sur les institutions qui ont ou qui pourraient avoir une dimension environnementale directe et importante dans leur travail. Les données de cette étude serviront de base à l'élaboration d'un cadre général pour définir les répercussions de l'ALÉNA sur l'environnement et pour élaborer des recommandations de principe sur la façon de renforcer la coopération environnementale et la pratique du développement durable en Amérique du Nord.

Quatre critères ont été utilisés pour choisir les institutions à inclure dans cette analyse. Le premier et le plus fondamental des critères est le suivant : Le texte de l'ALÉNA précise-t-il que l'institution doit s'intéresser aux questions environnementales ou prendre des mesures concrètes dans ce domaine? Deuxièmement, le secteur dont l'institution est responsable (l'agriculture, p. ex.) est-il lié de près à l'environnement, même si le texte de l'ALÉNA n'assignait aucune responsabilité environnementale précise à l'institution? Troisièmement, l'institution était-elle l'une de celles auxquelles le texte de l'ALÉNA assignait un mandat environnemental facultatif en précisant les thèmes environnementaux que l'institution pourrait prendre en compte à l'avenir? Quatrièmement, dans quelle mesure l'institution respecte-t-elle les éléments de base qui sous-tendent l'engagement général envers le développement économique écologiquement durable, tel qu'il est exprimé dans le préambule de l'ALÉNA?

Les trois premières années de l'ALÉNA

Le régime de l'ALÉNA entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994 comprend trois accords juridiques régissant la coopération dans les domaines de l'économie, de l'environnement et de la main-d'œuvre entre le Canada, les États-Unis et le Mexique¹. L'ALÉNA et ses accords parallèles comportent notamment des mécanismes novateurs pour résoudre tout différend découlant de l'interprétation initiale des accords, de même que des incitations à l'intention des trois pays pour qu'ils tendent vers une convergence et une coordination accrues de leurs politiques nationales en Amérique du Nord et au-delà. À beaucoup d'égards, toutefois, l'élément le plus important du « régime de l'ALÉNA » est son nouveau système de gouvernance nord-américaine trilatérale institutionnalisée entre les Parties². En effet, les accords de l'ALÉNA ont suscité ou inspiré l'établissement d'environ 50 nouvelles institutions intergouvernementales trilatérales entre le Canada, les États-Unis et le Mexique (annexes A et B), conçues pour orienter la mise en œuvre des accords, étendre la gamme et la profondeur de la coopération et gérer les relations entre les pays dans diverses sphères. Ce réseau complexe d'institutions de l'ALÉNA, variant de conseils dont les membres ont rang ministériel, avec leurs secrétariats trinationaux, aux comités, sous-comités et groupes de travail subalternes, est en grande partie invisible pour ceux qui n'y sont pas directement engagés. Pourtant, ces institutions représentent une transformation majeure dans la façon dont les trois pays nord-américains ont toujours géré leurs relations entre eux. En outre, au cours de ses trois premières années de fonctionnement, ce complexe institutionnel a connu une croissance rapide, est devenu de plus en plus actif et a donné des signes tangibles de sa capacité à modifier de façon significative l'ampleur, la profondeur et la direction de la coopération entre les trois pays.

Toutefois, la mise en place du nouveau système trilatéral de gouvernance régionale a pris du temps. Le début lent a été en grande partie tributaire des changements majeurs que ces institutions ont apportés aux relations historiques entre les trois gouvernements nord-américains. Les trois relations bilatérales en Amérique du Nord ont donné lieu à la création de fort peu d'institutions intergouvernementales efficaces. On a eu tendance à se fier plutôt à des échanges officieux ou à des interactions diplomatiques formelles (Fried, 1994; Spencer et collab., 1981; Swanson, 1978). Il n'y a pas eu d'institution trilatérale autonome à l'échelle nationale qui ait couvert les trois pays sur une base exclusive et il n'y a eu que quelques tribunes trilatérales réunissant leaders, fonctionnaires étatiques et provinciaux ou experts au sein d'institutions multilatérales plus vastes³.

L'ALÉNA et ses accords parallèles dénotent un changement marquant par rapport à cette tradition bilatérale peu institutionnalisée. À un degré beaucoup plus poussé que pour l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis de 1989, ils ont créé et catalysé une structure élaborée et novatrice de commissions, comités et groupes de travail chargés d'appliquer, d'interpréter et d'approfondir les accords. L'appareil institutionnel de l'ALÉNA comprend, à son sommet, trois commissions dont les membres ont rang ministériel : la Commission du libre-échange (CLE), la Commission de coopération environnementale (CCE) et la Commission de coopération dans le domaine du travail (CCDT). Ces commissions sont appuyées par les comités consultatifs et les comités, sous-comités et groupes de travail stipulés dans les accords, de même que des secrétariats

¹ Le réseau d'accords qui constituent le régime de l'ALÉNA comprend l'Accord lui-même et ses accords parallèles, soit l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail.

² Sur la notion du développement de « régimes » commerce–environnement, voir l'introduction de Rugman et Kirton (1997). Les éléments régionaux de la gouvernance continentale vont au-delà de l'activité intergouvernementale et recouvrent les nouvelles initiatives de collaboration et les réseaux de scientifiques, d'organisations non gouvernementales et d'entreprises commerciales. Bon nombre de ces initiatives portent sur des questions qui dépassent largement l'action gouvernementale. Les relations non gouvernementales plus vastes qui sont en train de se créer seront examinées lors d'une phase ultérieure du projet.

³ Voir Swanson (1973). Pour une vue d'ensemble des liens infra-fédéraux liés à l'environnement parmi les trois pays de l'ALÉNA, voir Munton et Kirton (1996).

dans les cas de la CCE et de la CCDT. [Deux institutions bilatérales ont également été créées dans le cadre du débat et de la négociation entourant l'ALÉNA: la *North American Development Bank* (NADBank, Banque nord-américaine de développement) et la *Border Environment Cooperation Commission* (BECC, Commission de coopération environnementale aux frontières). Bien que ces institutions possèdent une vocation, des compétences et des ressources environnementales, elles ne feront pas l'objet d'un examen dans cette étude à cause de leur caractère strictement bilatéral.]

Cette gamme d'institutions, gérant l'un des accords de libre-échange les plus complets et les plus exceptionnels de l'histoire quant à leur portée, sont nées à une période de défis économiques et de contraintes en matière de ressources. Depuis, la crise économique de décembre 1994 au Mexique, les restrictions budgétaires dans les trois pays et les préoccupations électorales internes ont empêché un foisonnement d'activités ou une croissance robuste. L'absence de contacts intenses de longue date entre le Canada et le Mexique, les différences de langues et de régimes juridiques et le peu de connaissances respectives sur les systèmes réglementaires nationaux touchant à l'environnement et à d'autres sujets ont constitué des obstacles additionnels. Il est donc compréhensible qu'au cours de leurs trois premières années d'existence, les institutions de l'ALÉNA, y compris les organes économiques auxquels des responsabilités environnementales ont été formellement assignées, ont été surtout concernées par des questions de dotation de personnel, de budget et de définition des procédures opérationnelles et des priorités quant au programme de travail.

1.3

L'ALÉNA et l'environnement

Une performance élevée des institutions de l'ALÉNA décrites dans cette étude est essentielle si l'on veut que les trois gouvernements remplissent leurs engagements envers la coopération environnementale et le développement durable enchâssés dans le texte de base de l'ALÉNA et l'accord parallèle que constitue l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Les trois gouvernements, par l'ANACDE, ont créé la Commission de coopération environnementale comme principal instrument institutionnel en vue de favoriser la coopération environnementale, mais le texte de l'ALÉNA lui-même prescrit aux Parties une vaste gamme d'objectifs en matière de protection de l'environnement et de développement durable et accorde à bon nombre d'institutions qu'il créait une responsabilité explicite et obligatoire dans l'atteinte de ces objectifs. Il donnait également à certaines de ses institutions le mandat d'étendre leurs activités pour prendre en compte les défis environnementaux de l'avenir. Dès lors, prises ensemble, les quelque 50 institutions de l'ALÉNA ont une pertinence directe présente ou potentielle pour pratiquement la gamme complète de préoccupations environnementales, de la qualité de l'air aux émissions de gaz d'échappement et d'autres sources liées à la production énergétique, en passant par la qualité de l'eau, l'utilisation de pesticides, la qualité des sols et les habitats fauniques et floristiques, sans compter les pratiques en matière d'agriculture et de transport.

Bien que l'ALÉNA ait été conçu et créé sous forme d'entente commerciale, il contient un engagement de caractère historique en vue de favoriser la protection de l'environnement et le développement durable (Housman et Zaelke, 1994; Saunders, 1994). En effet, son préambule contient des engagements précis pour les trois pays :

- « s'acquitter [de leurs responsabilités en matière d'activités économiques] d'une manière compatible avec la protection et la conservation de l'environnement; [...]
- « promouvoir le développement durable;
- « renforcer l'élaboration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement [...].»

L'article 104 de l'ALÉNA accorde dans certains cas la primauté à l'environnement sur les considérations commerciales et précise que les grandes conventions multilatérales sur les espèces sauvages menacées de disparition, l'appauvrissement de la couche d'ozone et l'élimination des déchets dangereux ont préséance sur les nouveaux droits commerciaux créés par l'ALÉNA. Le chapitre 7, qui porte sur les normes sanitaires et phytosanitaires, permet à chaque pays membre de l'ALÉNA de définir le niveau de protection de l'environnement qu'il juge approprié. Le chapitre 9 protège le droit d'un pays membre de l'ALÉNA de déterminer le niveau national de protection de l'environnement qu'il souhaite au moment d'adopter des mesures liées à des normes. Le chapitre 11 (article 1114) interdit à un pays d'assouplir ses normes environnementales ou leur mise en vigueur pour accroître ou maintenir le niveau d'investissement sur son territoire. Le chapitre 20 prévoit de nouveaux mécanismes pour la présentation de préoccupations à caractère environnemental à des groupes spéciaux de règlement des différends.

Pour respecter ces engagements et bien d'autres encore, l'ALÉNA a créé une Commission du libre-échange dont les membres ont rang ministériel, appuyée par un réseau de 39 comités, sous-comités, groupes et sous-groupes de travail. Plusieurs de ces organismes ont des responsabilités liées à l'environnement; ces responsabilités sont définies de façon globale dans le texte de l'ALÉNA.

Prévoyant la nécessité d'un cadre environnemental élargi, le texte de l'ALÉNA a également accordé aux institutions de l'ALÉNA des mandats facultatifs leur permettant de s'intéresser à des enjeux environnementaux additionnels. Par exemple, le Comité des mesures normatives peut créer des organes chargés de traiter, entre autres choses, de la classification uniforme des dangers chimiques, des critères pour l'évaluation des dangers environnementaux potentiels des biens, des méthodes d'évaluation des risques et des directives pour les essais chimiques (en agriculture et dans l'industrie). En outre, depuis que l'ALÉNA est entré en vigueur, un certain nombre d'institutions ont vu le jour, dont plusieurs ont des liens avec l'environnement de par leurs responsabilités ou leurs activités. Certaines représentent une extension trilatérale d'organes canado-américains déjà établis et traitent de problèmes environnementaux de longue date dans le domaine de l'agriculture. D'autres, sans précédent, se concentrent sur les questions environnementales plus récentes, comme les pesticides, la conservation de l'énergie et la santé.

La coopération entre la CCE et les institutions de l'ALÉNA sur des questions liées à l'environnement aura une influence importante sur la façon dont la CCE elle-même «encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, les États-Unis et le Mexique». Plus globalement, le comportement de ces institutions face à l'environnement fait partie intégrante de l'objectif du régime

de l'ALÉNA, c'est-à-dire promouvoir le développement durable en Amérique du Nord. À cette fin, un examen détaillé des activités des comités et groupes de travail de l'ALÉNA et de la CCE elle-même permettrait mieux aux membres des communautés tant commerciale qu'environnementale de suivre les progrès, de tirer parti de leurs expériences respectives et d'éviter le double emploi à une période où les ressources sont restreintes. Un tel examen mettra également en lumière les domaines où des progrès sont nécessaires, aidera à reconnaître les secteurs de synergie et de coopération possibles et permettra ainsi à la CCE et aux institutions commerciales et fonctionnelles de l'ALÉNA de poursuivre les objectifs environnementaux et économiques d'ensemble des accords de l'ALÉNA.

1.4

Description de l'étude

Cette étude contribuera à ce processus puisqu'elle :

- passera en revue les principales institutions reliées à l'ALÉNA qui possèdent des obligations précises ou qui offrent la possibilité d'améliorer l'environnement nord-américain;
- résumera la formation, les mandats, la composition, la structure, les procédures, les priorités, les activités et les réalisations de ces organes au cours des trois premières années de fonctionnement de l'ALÉNA;
- définira les principales tendances caractérisant jusqu'à maintenant la façon dont les institutions de l'ALÉNA s'acquittent de leurs responsabilités et exploitent leurs possibilités dans le domaine de l'environnement;
- servira de fondement à l'examen des façons dont les activités et réalisations présentes peuvent progresser encore davantage.

L'étude examine environ la moitié des quelque 50 institutions trilatérales intergouvernementales qui ont été créées ou inspirées par l'ALÉNA (voir les annexes A et B). Quatre critères ont été utilisés pour choisir ces institutions. Premièrement, le texte de l'ALÉNA précise-t-il que l'institution doit passer en revue des questions de nature environnementale ou adopter des mesures concrètes dans le domaine? Par exemple, l'annexe 913.5.a-1 prescrit au Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres de concevoir des mesures normatives concernant le transport de marchandises dangereuses dans les six ans qui suivent l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Deuxièmement, l'objet de l'institution était-il étroitement relié à l'environnement, même si le texte de l'ALÉNA n'assignait aucune responsabilité environnementale à l'institution? Un exemple d'une telle institution est le Comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, du fait que les questions agro-alimentaires, par leur nature, sont pertinentes pour l'environnement. Troisièmement, l'institution était-elle l'une de celles auxquelles le texte de l'ALÉNA accordait un mandat environnemental facultatif en précisant les thèmes environnementaux que l'institution pourrait prendre en compte à l'avenir? Par exemple, l'annexe 913.5.a-3 stipule que le Conseil des normes automobiles pourra, au cours de l'établissement de son programme de travail, «se pencher sur d'autres questions connexes, notamment les émissions des véhicules routiers et non routiers». Quatrièmement, dans quelle mesure l'institution respecte-t-elle les éléments de base de l'engagement général envers le développement économique écologiquement durable tel qu'il est exprimé dans le préambule de l'ALÉNA?

L'étude tente de déterminer si les institutions de l'ALÉNA ont une capacité égale et accordent une attention idoine aux impératifs de l'environnement et de l'économie en reconnaissant à tout le moins et en prenant en compte, dans leurs opérations, les incidences environnementales et économiques de premier ordre de leurs activités. Plus précisément, les institutions économiques de l'ALÉNA ont-elles pris en compte dès le départ les dimensions environnementales de leur travail? Prévoient-elles des problèmes et s'attachent-elles à les prévenir? Ont-elles permis, quand il y avait lieu, l'incorporation de données scientifiquement valides ainsi que de contributions expertes des intervenants pertinents? Enfin, suscitent-elles des décisions intégrées en coopérant avec d'autres organismes et en les consultant selon les besoins, et en reconnaissant et en élargissant le vaste secteur où les valeurs économiques et environnementales liées au commerce se croisent et sont donc mutuellement dépendantes? Prises ensemble, ces institutions tiennent-elles compte de façon efficace des questions environnementales prioritaires qui sont liées au commerce et qui se sont posées avec la venue de l'ALÉNA?

L'examen de ces aspects se divise comme suit. La présente section, après avoir établi l'arrière-plan de l'ALÉNA et son contexte environnemental, résume les principales conclusions de l'étude. La section 2.0 passe en revue les institutions économiques de base de l'ALÉNA: la Commission du libre-échange, de son conseil composé de membres ayant rang ministériel à ses secrétariats (sous-sections 2.1 et 2.2); les principaux organes de la Commission du libre-échange touchant aux normes liées à l'environnement (sous-section 2.4); les institutions agricoles (sous-section 2.5). Les autres organismes ayant une pertinence éventuelle pour l'environnement dans le domaine du commerce des produits, les transports, la conservation de l'énergie et la santé sont abordés à la section 3.0. La section 4.0 décrit la CCE et ses relations avec les autres institutions de l'ALÉNA et son rôle éventuel par rapport à celles-ci. Enfin, la section 5.0 présente des conclusions destinées à servir de base à un dialogue plus intense sur le commerce et l'environnement en Amérique du Nord.

1.5

Conclusions de l'étude

Cette étude révèle que les institutions de l'ALÉNA joueront un rôle important dans la détermination des répercussions environnementales du régime de l'ALÉNA à l'avenir et dans le renforcement des façons dont ses effets pourraient être plus bénéfiques. Au cours des années ayant suivi l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, ces organismes ont façonné de plus en plus la conscience et les attentes quant aux possibilités offertes par l'ALÉNA et ont fourni une expression pratique des règles établies dans les premiers textes, les ont étoffées et les ont rajustées. Le fonctionnement efficace de ces organismes va également permettre de déterminer dans quelle mesure le mécanisme de règlement des différends de l'ALÉNA sera utilisé et comment évolueront les processus de convergence des politiques nationales.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA en 1994, certains des gouvernements nationaux ont soutenu que les institutions économiques de l'accord commercial, même quand elles possèdent un mandat environnemental, devraient se concentrer sur les objectifs commerciaux initiaux de l'ALÉNA. Conformément à cette conception, au cours de la première phase de l'ALÉNA, ces institutions économiques devraient axer leurs efforts sur la mise en œuvre de l'accord commercial et faire face aux obstacles à la libéralisation des échanges. De fait, c'est ce qui s'est produit. Au cours de la seconde phase, qui ne fait que commencer, les institutions devraient définir et pro-

poser d'autres secteurs auxquels les gouvernements pourraient s'attaquer. En d'autres termes, la seconde phase pourrait se prêter à des travaux axés davantage sur la coopération environnementale. Même là, toutefois, certains estiment que les institutions économiques de l'ALÉNA ne devraient traiter que des questions directement liées à des préoccupations d'ordre commercial, au fonctionnement des accords commerciaux et aux différends liés au commerce.

Étant donné ces perspectives, il est facile de supposer que les institutions économiques de l'ALÉNA n'ont traité que de façon marginale des préoccupations environnementales, que leurs activités et réalisations en matière d'environnement ont été mineures et que cette situation se perpétuera dans un avenir prévisible. Pourtant, un examen attentif révèle que la performance et le potentiel environnementaux des institutions économiques de l'ALÉNA sont prometteurs⁴.

Pratiquement toutes les institutions de l'ALÉNA qui ont des responsabilités environnementales ont commencé à prendre en compte leurs mandats respectifs. Les activités ont varié, de l'instauration initiale de procédures à un plan de travail pour mettre au point une perspective commune, globale et à long terme. Une coopération de fond et des actions collectives sur des questions liées à l'environnement ont également commencé à se manifester dans les trois pays. En outre, un processus d'expansion organisationnelle ne faisant généralement pas double emploi est en cours, à mesure que de nouvelles institutions mandatées ou inspirées par l'ALÉNA renforcent la portée et la profondeur de la coopération environnementale.

Certains des comités de l'ALÉNA ont à leur actif des réalisations concrètes qui peuvent avoir des effets à long terme. Dans certains secteurs importants, toutefois, les progrès ont été plus lents pour plusieurs raisons, notamment les rivalités institutionnelles ou les revendications de secteurs d'intérêts particuliers de la société. Dans quelques domaines, comme les normes sur les systèmes d'échappement des véhicules, les responsabilités environnementales stipulées, qui comprennent des échéanciers précis, ne semblent pas avoir été assumées de la façon dont les auteurs de l'ALÉNA pouvaient l'avoir envisagé. Pour certains organismes, la pertinence directe de leur travail pour l'environnement n'a pas été reconnue. En outre, dans aucun cas les organismes économiques de l'ALÉNA n'ont donné suite aux mandats environnementaux facultatifs qui leur avaient été assignés par l'ALÉNA, et leurs responsabilités environnementales obligatoires demeurent parfois lettre morte, sur le plan politique sinon juridique.

D'un point de vue environnemental, les institutions de normalisation, particulièrement le Comité des mesures normatives et ses principaux organes mandatés en matière d'environnement, ont connu des succès variables au cours des trois premières années de l'ALÉNA. À un extrême, on trouve le Groupe de travail sur le transport des marchandises et matières dangereuses (SCNTT V), avec sa vision à long terme, ses réalisations concrètes comme son *Guide nord-américain des mesures d'urgence* pour traiter des urgences associées au transport des substances dangereuses et son travail auprès des autorités mexicaines en vue de mettre au point des règlements de sécurité environnementale compatibles avec ceux du Canada et des États-Unis. À l'autre extrême, on retrouve le Conseil des normes automobiles qui n'a toujours pas pris de mesures concrètes eu égard à ses responsabilités environnementales obligatoires ou facultatives. De fait, les groupes de travail qui examineront de telles questions viennent seulement d'être mis sur pied et ne fonctionnent pas sur une base trilatérale.

⁴ Ces conclusions et les analyses sur lesquelles elles reposent découlent de l'information et des perspectives dégagées d'entrevues confidentielles avec des fonctionnaires présentement au service des trois gouvernements nationaux (voir l'annexe C). Les entrevues ont été menées de mai 1996 à février 1997.

La performance d'ensemble des institutions de l'ALÉNA dans le domaine agricole varie également. Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires s'est réuni de façon régulière et a résolu avec succès plusieurs questions techniques survenues dans les trois pays, en partie avec le concours de ses neuf groupes de travail techniques. Son Groupe de travail technique sur les pesticides semble exécuter son mandat d'une manière conforme aux grands objectifs de développement durable de l'ALÉNA. Mais le Comité du commerce des produits agricoles, qui traite au niveau des politiques (comme les subventions) de questions agricoles manifestement connexes à l'environnement, ne fait pratiquement rien pour incorporer les principes de base du développement durable dans son travail, ou même pour reconnaître la dimension environnementale de son mandat.

Bien que certains enrichissements mutuels entre la Commission de coopération environnementale et les institutions de l'ALÉNA se manifestent dans le travail parallèle entrepris sur les pesticides par des membres des deux comités précités, on constate, dans l'ensemble, une absence frappante de communication et de collaboration entre les deux communautés institutionnelles, en dépit des nombreuses incitations à la coopération que l'on trouve dans le texte de l'ALÉNA. Le bilan à ce jour ainsi que les liens qui ne cessent de s'approfondir et de s'élargir entre les processus et questions d'ordre commercial et environnemental en Amérique du Nord font ressortir des possibilités de coopération importantes entre les deux comités. Les contributions environnementales substantielles des deux institutions liées à l'ALÉNA, la *Border Environment Cooperation Commission* (BECC) et la *North American Development Bank* (NADBank), quoique valables, ne peuvent en rien se substituer à une coopération institutionnalisée et globale sur une base vraiment trilatérale.

Les points suivants résument ces conclusions :

- Au minimum, pratiquement toutes les institutions économiques de l'ALÉNA dont les responsabilités ou les activités sont liées à l'environnement ont commencé à agir conformément à leur mandat. En dépit d'un début plutôt lent dans la plupart des cas, l'année 1996 a connu un démarrage marquant dans l'intensité des réunions et des activités. Presque tous les organismes ont établi des procédures, défini des structures internes (y compris des groupes de travail subordonnés) et se sont dotés de priorités et de plans de travail.
- La dynamique parmi ces organismes sur des questions liées à l'environnement apparaît prometteuse au plan tant de l'équilibre que de la profondeur de l'interaction. La préférence qu'ont le Canada et les États-Unis pour la préservation de leurs relations bilatérales spéciales et la tendance du Mexique à demeurer relativement peu engagé ont commencé à s'estomper. Des initiatives américano-mexicaines et canado-mexicaines fournissent maintenant le fondement de discussions trilatérales et d'un consensus éventuel sur différentes questions, dont l'adoption de meilleures pratiques sur une base trilatérale et de positions nord-américaines communes.
- Plusieurs institutions économiques de l'ALÉNA ont déjà à leur actif des réalisations environnementales concrètes. Par exemple, le nouveau *Guide nord-américain des mesures d'urgence* pour les accidents mettant en cause des substances dangereuses, préparé par le SCNTT V, conduira à une réduction de la gravité des accidents et, partant, des dommages environnementaux en Amérique du Nord (Transports Canada et collab., 1996).

- La prolifération d'institutions post-ALÉNA, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du cadre de la Commission du libre-échange, porte à croire qu'un processus dynamique de trilatéralisation croissante est en cours, lequel est susceptible de comprendre une gamme sans cesse plus étendue de champs fonctionnels et de questions environnementales. Ces institutions comprennent le Groupe de travail technique sur les pesticides, qui fait rapport tant au Comité des mesures normatives qu'au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, et le Groupe consultatif (hors-ALÉNA) sur les transports. Des propositions sont actuellement à l'étude pour créer encore d'autres organismes, dont certains auraient un mandat environnemental précis, comme le Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique.
- Certains organismes économiques ayant des responsabilités environnementales ou connexes à l'environnement ont été réticents à mettre sur pied des programmes de travail pour respecter les délais prescrits dans l'ALÉNA et n'ont pas mobilisé, dans leurs activités, des intervenants autres que ceux de l'industrie, malgré le fait que la participation du public soit un élément important du développement durable. Cette situation soulève des questions politiques d'importance quant à la capacité des gouvernements de s'acquitter des obligations environnementales précisées dans le texte de l'ALÉNA.
- La relation entre les organes économiques de l'ALÉNA dotés de responsabilités environnementales précises et la CCE a été lente à se développer à tous les niveaux. À l'échelle ministérielle plus particulièrement, en dépit de demandes répétées de la part tant de la Commission du libre-échange que du Conseil de la CCE pour la tenue d'une réunion conjointe, très peu de progrès ont été réalisés en ce sens. En effet, la coopération entre les secrétariats des deux commissions demeure virtuellement non existante. L'interaction entre les deux organismes a ainsi été limitée à des processus de coordination imparfaits au sein de chaque gouvernement national et à quelques personnes issues d'organismes créés par les deux commissions. Une telle interaction est inadéquate pour entamer un dialogue véritable et ouvert sur le commerce, l'environnement et le développement durable.
- La conclusion centrale de cette étude est donc que *le moment est venu d'amorcer un dialogue entre la CCE et les institutions économiques de l'ALÉNA, de même qu'avec la BECC et la NADBank s'il y a lieu.* Un tel dialogue devrait être conçu pour évaluer conjointement les progrès réalisés jusqu'à maintenant dans la mise en œuvre des objectifs environnementaux de l'ALÉNA, répertorier les secteurs où des progrès additionnels sont souhaitables et établir des priorités en termes d'actions individuelles et éventuellement conjointes à l'avenir. Un tel dialogue et une telle révision devraient comprendre l'examen d'étapes plus concrètes, conduisant à des entreprises collectives précises.

Il reste donc beaucoup de travail à faire pour que les institutions de l'ALÉNA remplissent l'engagement fondamental qu'énonçait l'Accord commercial, à savoir, «promouvoir le développement durable» et réaliser leurs objectifs «d'une manière compatible avec la protection et la conservation de l'environnement». Plus particulièrement, les institutions de l'ALÉNA doivent adopter des mesures concrètes pour respecter pleinement plusieurs principes de base du développement durable. Parmi ceux-ci, il y a l'intégration des considérations économiques et environnementales à l'échelle ministérielle, au niveau du secrétariat et dans le travail quotidien, l'introduction dès le départ de considérations environnementales, de préférence par anticipation et à titre préventif, dans le travail de plusieurs organismes économiques, et la création de réseaux de consultation non seulement avec l'industrie mais également avec la vaste gamme d'institutions et de personnes dont l'intérêt est mobilisé par l'ALÉNA. On a constaté l'absence frappante d'un dialogue régulier entre la Commission du libre-échange et la Commission de coopération environnementale, même si des représentants ayant rang ministériel des deux organismes ont reconnu qu'un tel dialogue aurait des retombées appréciables. Il s'est entretenu ainsi une séparation nuisible entre les préoccupations commerciales et environnementales. Le moment est venu d'entamer un tel dialogue et de respecter ainsi l'intention exprimée par ceux qui sont à l'origine de l'ALÉNA et de l'ANACDE il y a plus de trois ans et qui en ont accepté les conséquences. Il est temps de prendre en compte les possibilités et les défis environnementaux présents et à venir qui émergent dans la région nord-américaine, où l'intégration s'effectue à un rythme exceptionnellement rapide.

2.0

La Commission du libre-échange et ses organismes subsidiaries

La Commission du libre-échange (CLE), l'institution centrale créée par l'ALÉNA, est l'organisme responsable en dernière analyse de l'exécution des objectifs de l'ALÉNA. La CLE fonctionne dans le cadre général établi lors des rencontres très occasionnelles des dirigeants des trois pays de l'ALÉNA et exécute son mandat de concert avec la Commission de coopération environnementale, la Commission de coopération dans le domaine du travail et les autres instances ministérielles trilatérales pour les transports, la santé et l'agriculture. Les autres instances ministérielles ne sont pas officiellement liées à l'ALÉNA, mais elles traitent de questions liées à l'ALÉNA chaque fois qu'il y a lieu.

La CLE est composée de représentants ayant rang ministériel : normalement le ministre canadien du Commerce international, le représentant américain du Commerce extérieur et le secrétaire mexicain au Commerce et à la Promotion de l'industrie. L'ALÉNA mandate la CLE de se réunir au moins une fois par an, en des lieux alternant entre les trois pays.

Rôle de la CLE

La CLE a été créée pour donner au programme commercial des trois pays une impulsion politique qui soit progressiste et sensible aux questions environnementales. Les architectes de l'ALÉNA, tout comme ceux de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALE) avant eux, avaient espéré que la CLE définisse ses propres perspectives et consacre son énergie à faire de l'ALÉNA un accord dynamique. Aussi avaient-ils souhaité que la CLE se réunisse régulièrement et que, inspirée par des directives précises au sommet, elle puisse susciter la coopération aux échelons inférieurs. Dans le cas de l'ALE, cet espoir ne s'est pas réalisé. Mais la CLE, conçue comme une institution de coordination permanente, était appelée à élargir et à approfondir la coopération trilatérale prévue au départ dans l'ALÉNA, complétant notamment ce que l'ALÉNA ne serait pas parvenu à faire et répondant ainsi aux espoirs exprimés dans le texte de l'Accord commercial.

Ce rôle dynamique voulu pour la CLE ressort de façon claire dans l'architecture de la procédure de règlement des différends (voir Fried, 1988). Le texte de l'ALÉNA précisait que les Parties devaient recourir à la CLE comme mécanisme susceptible d'apporter des solutions créatrices avant de soumettre un différend à un groupe spécial de règlement des différends⁵. Le principe

⁵ Bien que l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ait fondamentalement échoué à cet égard, dans certains cas, des idées créatrices ont été avancées au stade de la commission. Dans le cas du contreplaqué, par exemple, les ministres ont demandé à deux laboratoires indépendants, au Manitoba et au Minnesota, de régler leur désaccord. La solution avancée par les laboratoires — qui était crédible tant d'un point de vue politique que pour l'industrie — a été incorporée dans les codes du bâtiment des deux pays sans qu'il soit nécessaire de recourir à une procédure de règlement du différend.

voulant que la CLE elle-même offre ses bons offices ainsi que des services de médiation et de conciliation avait été explicitée et enchâssée dans le texte de l'ALÉNA en prévision de l'époque où l'ALÉNA comprendrait plus de membres. Les membres qui ne seraient pas directement engagés dans un différend pourraient alors jouer un rôle de médiation.

Trois ans après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les espoirs ne se sont toujours pas réalisés. Les principaux différends qui ont surgi (comme la gestion de l'offre, entre le Canada et les États-Unis, le problème des tomates ou les questions de transport routier, entre les États-Unis et le Mexique) ont suscité une telle effervescence politique que les solutions ministérielles créatrices que l'on espérait, jusqu'à maintenant, ne se sont pas matérialisées. Pourtant, l'inflexion architecturale a eu pour effet de fournir en partie un cadre de gestion politique à une relation trilatérale beaucoup plus complexe et, donc, éminemment sujette à des conflits. Par exemple, pour bénéficier d'un examen et d'une impulsion au niveau ministériel, les questions gravissent les échelons hiérarchiques par le biais des comités et autres organismes subsidiaires qui relèvent de la CLE. Au Canada et aux États-Unis, ce mandat, bien que pas entièrement élaboré, contribue dans une certaine mesure à réduire les conflits.

L'émergence d'un processus de consultation au niveau des sous-ministres ou des autres fonctionnaires entre les réunions de la CLE contribue à l'évolution du processus d'intégration économique. Chaque gouvernement a désigné un coordonnateur de l'ALÉNA, mais à mesure que le temps passe, de très hauts fonctionnaires dans certains gouvernements ont tendance à moins s'engager dans le suivi direct du processus de l'ALÉNA. Ainsi a fait défaut la mobilisation politique à haut niveau nécessaire pour amener les institutions économiques de l'ALÉNA à remplir leurs obligations environnementales existantes, à plus forte raison à assumer de nouvelles responsabilités dans d'autres secteurs.

Réunions

Lors de la séance inaugurale de la CLE à Mexico le 14 janvier 1994, les ministres du Commerce ont convenu de bâtir sur les groupes de travail existants de l'ALE en établissant deux groupes additionnels (sur les marchés publics et sur l'investissement et les services) et en instituant un secrétariat du commerce unique et modeste, le Secrétariat de coordination de l'ALÉNA (SCA), situé dans la ville de Mexico⁶. Les ministres ont choisi les fonctionnaires qui dirigeraient les différents organismes de l'ALÉNA, créé des groupes de travail provisoires sur les droits antidumping et compensateurs et examiné les procédures de règlement des différends. Ayant convenu de se rencontrer régulièrement en 1994, les ministres ont décidé de se réunir le 15 avril 1994 à Marrakech.

Lors de la réunion de janvier 1994, les ministres, conscients de la nécessité d'intégrer de façon étroite le commerce et l'environnement à haut niveau, se sont attachés à examiner la relation entre la CLE et les commissions de coopération dans les domaines du travail et de l'environnement. Les cadres de la CLE ont ensuite convenu d'essayer de se réunir en 1994 avec leurs homologues du travail et de l'environnement pour atteindre le plus haut degré possible de coordination. En février 1997, la réunion n'avait toujours pas eu lieu.

En avril 1994, la CLE s'est réunie officieusement à Marrakech à la fin de l'Uruguay Round de l'Organisation mondiale du commerce, tandis qu'une autre réunion extraordinaire s'est tenue à

⁶ Étaient présents à la première réunion le ministre du Commerce international du Canada, Roy McLaren, le secrétaire au Commerce et à la Promotion de l'industrie du Mexique, Jaime Serra Puche, et le représentant américain du Commerce extérieur, Mickey Kantor.

l'automne 1994, à Bogor, en Indonésie, en marge de la réunion de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Ainsi la CLE s'est réunie trois fois en 1994, au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Lors de sa seconde réunion officielle, le 7 juin 1995 à Toronto, la CLE s'est prononcée en faveur de la réduction accélérée de tarifs dans certains secteurs. Les hôtes canadiens ont cherché à institutionnaliser davantage la CLE sur le plan des procédures en établissant un procès-verbal de la réunion et une déclaration du président. En 1996, jetant un regard sur l'avenir, les ministres ont demandé à tous les organismes subsidiaires de la CLE de mettre de l'avant des plans de travail axés sur l'avenir.

À Toronto, les ministres ont examiné à nouveau la relation entre les trois commissions de l'ALÉNA. À l'initiative de Roy McLaren du Canada, qui présidait la réunion, ils ont invité leurs homologues ministériels de la CCE à faire rapport à la réunion suivante de la commission de l'ALÉNA sur la façon dont le travail de la CCE venait appuyer les objectifs de l'ALÉNA⁷. Les ministres du Commerce reconnaissaient ainsi l'obligation qu'avaient les institutions établies par les accords parallèles de l'ALÉNA d'appuyer ce dernier. Les ministres du Commerce souhaitaient savoir comment leurs homologues de l'environnement interprétaient l'article 104 de l'ALÉNA, qui traite de la relation avec les autres accords auxquels les Parties de l'ALÉNA sont signataires; ils désiraient aussi déterminer si les ministres du Commerce, du Travail et de l'Environnement interprétaient de façon identique les objectifs prescrits à l'article 102 de l'ALÉNA⁸. Si, d'un côté, les ministres du Commerce avaient de la difficulté à définir des liens précis entre le commerce et les activités de la Commission de coopération dans le domaine du travail, ils reconnaissaient en revanche la relation commerce-environnement et souhaitaient consulter leurs collègues de l'environnement sur la façon de mettre en œuvre leurs objectifs qui pouvaient traiter de la relation commerce-environnement. Les spécialistes de la politique commerciale se demandaient quels éléments du programme de travail de la CCE étaient liés à l'ALÉNA. Ils reconnaissaient toutefois que la CCE, en tant qu'institution autonome dont les membres ont rang ministériel, avait le droit de suivre sa propre interprétation de l'ALÉNA et de l'ANACDE. Bien que certains observateurs s'inquiètent de ce qu'au cours des quelques premières années de l'ALÉNA, les ministres de l'Environnement aient eu très peu de relations avec les ministres du Commerce et pas d'influence sur la politique commerciale, cette consultation qu'ils appelaient de leurs vœux n'a toujours pas eu lieu.

La troisième réunion officielle de la CLE a eu lieu à Washington, le 20 mars 1997⁹. Le long écart entre les réunions est le résultat, en partie, de calendriers ministériels très chargés et en partie des préoccupations américaines à l'égard de la campagne électorale présidentielle de 1996, sans compter les doutes américains quant à l'utilité d'une réunion (les États-Unis devaient être les hôtes de la réunion de 1996). Lors de sa réunion de mars 1997, la CLE a conclu la première ronde de pourparlers sur la réduction tarifaire accélérée par un accord de mise en œuvre à partir du 1^{er} juillet 1997; une seconde ronde de réduction tarifaire accélérée sera conclue d'ici le 15 décembre 1997. La CLE a également adopté les recommandations du Comité consultatif des différends commerciaux privés et du Groupe de travail sur les règles d'origine et a adopté les rapports des autres comités et groupes de travail.

⁷ Ils ont présenté une demande similaire à la Commission du libre-échange: «Troisième réunion de la Commission du libre-échange, procès-verbal provisoire, Toronto, 7 juin 1995».

⁸ Les objectifs comprennent l'élimination des obstacles au commerce, la concurrence loyale et la création du cadre d'une coopération trilatérale, régionale et multilatérale plus poussée afin d'accroître et d'élargir les avantages de l'Accord.

⁹ Assistaient à cette rencontre la représentante américaine du Commerce extérieur, Charlene Barshefsky, le secrétaire mexicain au Commerce et à la Promotion de l'industrie, Herminio Blanco, et le ministre canadien du Commerce international, Art Eggleton.

Mécanismes d'appui

Comme la CLE ne s'est pas réunie en 1996, les trois pays ont mis au point d'autres mécanismes d'interaction. Premièrement, les ministres du Commerce ont eu des rencontres trilatérales ou bilatérales à l'occasion de plus grandes réunions pour traiter de questions comme la gestion de l'offre en agriculture. Deuxièmement, les ministres ont délégué leurs responsabilités en matière de règlement des différends et d'établissement de groupes spéciaux en vertu de l'ALÉNA. Troisièmement, les coordonnateurs de l'ALÉNA désignés par les trois pays se sont concertés régulièrement au téléphone¹⁰. Au printemps 1996, entérinant une suggestion américaine, les coordonnateurs de l'ALÉNA ont convenu d'avoir des appels conférences mensuels pour passer en revue les activités, éviter la fragmentation du travail des organismes subsidiaires et faire avancer le travail au niveau technique quand des progrès étaient possibles; certains coordonnateurs voyaient dans ces appels une façon de mettre de l'avant leurs préoccupations nationales. Ce processus a fait ressortir que les groupes de travail réalisaient des progrès et que les problèmes commerciaux potentiels étaient résolus avant de prendre une importance majeure. L'assignation de problèmes à des spécialistes, loin des projecteurs, semblait susciter de meilleures solutions dans la mesure où aucun groupe d'intervenants interne majeur n'était ni mobilisé ni déçu par les résultats.

Ainsi, l'ALÉNA a fonctionné de façon pragmatique comme un mécanisme de prévention des différends. On peut donc considérer que la performance globale de la CLE au cours de ses deux premières années et demie d'existence s'est avérée satisfaisante au regard des attentes des concepteurs de l'ALÉNA et de l'expérience acquise avec l'ALE. Par un dialogue régulier, on a également développé une certaine capacité, qui n'est pas encore pleinement exploitée, de considérer sur une base trilatérale le rendement global du groupe initial d'institutions de l'ALÉNA sur le plan environnemental.

Rôle de coordination

Quelle est la relation de la CLE avec les autres organismes ministériels trilatéraux, tant à l'échelle intergouvernementale qu'au sein des gouvernements nationaux individuels et quel est son rôle de coordination? Cette question est particulièrement importante au regard du statut de la CLE comme institution centrale de l'ALÉNA, de l'absence de tribune trilatérale institutionnalisée des chefs d'États ou de gouvernements et de la naissance de tribunes ministérielles trilatérales additionnelles.

À l'heure actuelle, la CLE et les fonctionnaires qui en sont responsables n'ont nullement l'ambition de coordonner, ni même de superviser globalement les activités des autres ministres et ministères ou organismes, et encore moins de leur fournir un soutien administratif. La CLE, selon ces fonctionnaires, est une commission du commerce et non une commission économique, et encore moins un cadre directeur central pour la gamme complète d'activités et questions fonctionnelles et politiques, comme les «ciels ouverts», un sujet qu'il est préférable de laisser aux ministres des Transports. En outre, le souvenir de la performance médiocre du comité ministériel mixte Canada-États-Unis sur le commerce et les affaires économiques et d'autres mécanismes similaires a émué tout désir de mettre sur pied des cadres ministériels plus vastes sur une base

¹⁰ Les coordonnateurs de l'ALÉNA sont, pour les États-Unis, Jon Hueneman, représentant adjoint du Commerce extérieur pour l'hémisphère occidental; pour le Canada, Jonathan Fried, directeur général, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international; pour le Mexique, Eduardo J. Solis Sanchez, Secofi.

trilatérale. À une époque de compressions budgétaires, personne ne souhaite coordonner la gamme complète d'activités trilatérales au sein de chaque gouvernement national.

Certains aspects de la CLE se prêteraient toutefois à une plus grande coordination et permettraient éventuellement ainsi une intégration plus systématique des considérations environnementales dans le travail des institutions économiques de l'ALÉNA. Le texte de l'ALÉNA précisant que la CLE est composée de « représentants ayant rang ministériel » envisage expressément la possibilité que plus d'un ministre de chaque pays puissent être à la table. Au moment de la négociation de l'ALÉNA, on estimait que les ministres des Finances seraient les premiers candidats à ajouter. À l'heure actuelle, les questions liées aux finances, aux transports, à l'industrie, aux normes et à l'agriculture justifieraient la participation des ministres responsables de ces domaines en temps et lieux.

Les opinions sont partagées sur l'utilité d'une réunion conjointe des ministres du Commerce et de l'Environnement de l'ALÉNA, soit aux conseils de la CLE et de la CCE ou sous d'autres formes. Certains spécialistes de la politique commerciale ont du mal à imaginer le type d'ordre du jour sur lequel les deux groupes de ministres pourraient se pencher. D'autres indiquent qu'une telle rencontre susciterait des pressions pour que des réunions parallèles se tiennent avec les ministres du Travail, réunions pour lesquelles il serait bien plus difficile d'établir un ordre du jour ou de dégager des intérêts communs. D'autres en revanche sont prêts à reconnaître que de telles réunions pourraient être utiles à l'avenir. Un ordre du jour commun pourrait inclure les questions posées par les ministres du Commerce et laissées sans réponse; de même, les ministres de l'Environnement pourraient poser à leur tour, sur une base de réciprocité, une série de questions. Enfin, pourrait y être discutée la pertinence du régime commerce–environnement de l'ALÉNA pour les processus plus vastes de libéralisation des échanges engagés notamment au sein de l'Organisation mondiale du Commerce, l'éventuelle Zone de libre-échange des Amériques ou encore les travaux au sein de l'Organisation de coopération économique Asie–Pacifique. On pourrait concevoir à l'ordre du jour un examen de la façon dont les thèmes qui sont abordés par le comité mixte commerce–environnement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pourraient être pertinents dans le cadre nord-américain.

2.1

Le Secrétariat de la CLE

Le Secrétariat de la CLE constitue un autre instrument possible d'intégration de l'économie et de l'environnement. Il pourrait suivre les progrès réalisés sur les questions d'environnement ou mener un dialogue avec le Secrétariat de la CCE. L'article 2002 de l'ALÉNA institue un secrétariat qui a trois fonctions principales : soutien à la CLE et à tout groupe de travail ou comité institué par elle: soutien administratif aux groupes spéciaux et comités institués pour le règlement de différends en vertu des chapitres 19 et 20 de l'ALÉNA; dépositaire à capacité limitée pour tout différend lié à l'investissement en vertu du chapitre 11 de l'ALÉNA. Le Secrétariat de la CLE est composé de trois sections nationales, un mécanisme qui découle de l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis pour administrer les procédures binationales dans le cadre des examens effectués par les groupes spéciaux de règlement des différends. Aux termes de l'ALÉNA, une section nationale a été ajoutée pour le Mexique.

Chaque pays assume les coûts de fonctionnement de sa propre section nationale du Secrétariat de la CLE, qui est gérée par un secrétaire. Les sections nationales comprennent du personnel de soutien et sont situées dans les capitales respectives de chaque pays. Le rôle du Secrétariat est purement administratif.

Le rôle des gouvernements canadien et américain dans le suivi des institutions de l'ALÉNA a renforcé la coordination interministérielle. Au Canada, la direction de la planification de la politique commerciale du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a créé un registre central et demandé aux institutions de l'ALÉNA de lui transmettre les rapports de toutes les réunions qui se sont déroulées. Les institutions commencent à remettre cette documentation, mais dans certains cas, l'information est acheminée avec un an de retard. Il faudra attendre un certain temps pour arriver à un régime de croisière, mais au bout du compte, la CLE réalisera son vœu et parviendra à faire le point sur l'ensemble des activités.

2.2

Le Secrétariat de coordination de l'ALÉNA

Au moment où l'ALÉNA était approuvé par les Parties, les ministres du Commerce des pays signataires ont convenu en principe de créer une nouvelle organisation de l'ALÉNA, le Secrétariat de coordination de l'ALÉNA (SCA). Le Mexique serait l'hôte du nouveau secrétariat, ce qui équilibrerait la répartition des secrétariats entre les trois pays, étant donné que le Secrétariat de la CCE est situé au Canada (Montréal, Québec) et que celui de la CCDT est situé aux États-Unis (Dallas, Texas) (US General Accounting Office, 1994).

Le statut du SCA est tiré d'une interprétation non signée du texte de l'ALÉNA approuvée par les trois Parties. Le directeur général du SCA est censé être Américain et choisi par le représentant du Commerce extérieur des États-Unis.

En dépit de cette entente initiale, le SCA n'a pas vu le jour. Un délai est survenu aux États-Unis, où l'administration avait estimé que la période 1994–1996 n'était guère propice à une démarche auprès du Congrès pour demander des fonds additionnels en vue de créer une nouvelle bureaucratie internationale. Ainsi, en juillet 1996, aucun mandat n'avait été défini pour le SCA; les points de vue continuent de diverger sur les fonctions qui devraient ou pourraient être assignées au SCA.

De nombreux décideurs estiment que le SCA ne devrait jouer qu'un rôle minime, laissant les gouvernements eux-mêmes exercer l'encadrement politique voulu. Cette perspective minimaliste envisage trois à quatre fonctions pour l'organisme, dont aucune ne lui conférerait un rôle d'orientation ou même un capacité analytique indépendante des gouvernements. Il n'assumerait que des fonctions administratives. Les fonctionnaires du gouvernement américain veulent que le SCA fournisse les traductions officielles des documents de l'ALÉNA, conserve les documents officiels de l'ALÉNA, prépare un rapport annuel et serve de centre de documentation pour les données commerciales de l'ALÉNA. Les fonctionnaires du gouvernement canadien dépeignent un SCA de dimensions identiques à celles du Secrétariat de la CCDT (avec 15 employés et un budget annuel de 2 millions de dollars américains), plutôt que celles du Secrétariat de la CCE (avec un personnel au moins deux fois plus considérable et des fonds annuels de 9 millions de dollars américains). Le gouvernement américain voudrait confier au SCA la fonction de dépositaire des documents agréés conjointement et de leur interprétation, particulièrement les nouvelles

annexes et les règles d'origine révisées qui s'accumulent. Les coupes budgétaires du gouvernement canadien et les retards pris en conséquence dans la mise à jour du Recueil des Traités ont pour effet de renforcer la valeur de cette fonction de base. Ainsi, le SCA serait le dépositaire central de tous les accords et documents de l'ALÉNA, offrirait un site Internet officiel pour l'ALÉNA, serait responsable des échanciers des réunions des fonctionnaires et des dispositions en matière de logistique et de traduction et mettrait les traductions à la disposition des responsables du règlement des différends. Plus important encore, il pourrait recevoir les rapports des organismes subsidiaires de la CLE et, sujet à l'approbation des trois gouvernements, souligner quand il y aurait stagnation chez un groupe de travail donné. Son directeur exécutif pourrait assister aux réunions de la CLE et en préparer des projets de comptes rendus, sujets à l'approbation des trois gouvernements. Les opinions divergent quant à la possibilité pour le SCA de colliger et d'analyser les données de commerce et d'investissement. Bref, le SCA ne présenterait pas de message indépendant ou n'articulerait pas une voix indépendante. Le rôle du SCA pourrait toutefois être élargi dans la mesure où le Mexique peut avoir demandé au départ que le SCA ait des fonctions plus vastes (US General Accounting Office 1994).

En décembre 1996, il semblait que le SCA était sur le point de voir le jour. Le gouvernement américain avait mis de côté les 600 000 \$ US nécessaires pour financer sa part du secrétariat et souhaitait nommer un directeur exécutif. Les autres Parties, toutefois, n'avançaient pas au même rythme. À sa réunion de mars 1997, la CLE a conclu que les fonctionnaires se réuniraient en avril 1997 pour discuter des mesures à prendre pour établir le SCA vers septembre 1997.

L'établissement du SCA faciliterait le dialogue sur le commerce et l'environnement et offrirait au Secrétariat de la CCE un partenaire unique avec qui établir une relation de coopération régulière. Le manque de communication entre la CLE et la CCE peut être attribué en partie à l'absence d'un secrétariat unique au sein de la CLE. Le passage obligé par trois sections nationales rend la communication plus onéreuse, empêche de situer en un seul endroit le travail de base en matière de commerce et rend plus difficile la mise au jour des possibilités de coopération trinationales.

2.3

Autres organismes de la CLE et institutions de niveau opérationnel

La CLE et son secrétariat de l'ALÉNA (et éventuellement le SCA) travaillent avec bon nombre de comités, sous-comités et groupes de travail de niveau opérationnel créés par l'ALÉNA. Huit comités officiels ont été repris du cadre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et le texte de l'ALÉNA exige que des consultations aient lieu dans huit secteurs additionnels¹¹.

Des organismes créés depuis décembre 1993¹², la plupart étaient précisés dans divers articles de l'ALÉNA. [On en trouvera la liste avec les noms des organismes correspondants à l'annexe A.] Plusieurs ont été créés par la CLE lors de sa première réunion officielle en janvier 1994.

Depuis le 1^{er} janvier 1994, de nouvelles instances ont vu le jour, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la structure formelle de l'ALÉNA. Les instances connexes comprennent celles qui touchent aux pesticides (sous-section 2.5.1) et celles qui, découlant de l'ALE sous une forme trilatérale, sont chargées des dossiers suivants : étiquetage des aliments, définition des aliments, poissons,

¹¹ Ces huit secteurs sont les suivants : octroi de licences, contestation extraordinaire, comité spécial pour la protection du régime d'examen par des groupes spéciaux, article 1907, section sur les dispositions spéciales relatives au Secrétariat, Commission du libre-échange, annexe 300-B-section 7.3, secteur automobile.

¹² Deux groupes de travail — subventions et droits compensateurs; dumping et droits antidumping — ont été créés le 2 décembre 1993 à la suite d'un accord des ministres du Commerce. L'établissement de groupes de travail sur les marchés publics et sur les services et l'investissement a été annoncé lors de la première réunion officielle de la Commission du libre-échange, le 14 janvier 1994, en vertu de l'autorité déléguée à la Commission au titre de l'ALÉNA, qui permet la constitution de nouveaux comités et groupes de travail.

viandes et classement des aliments. Parmi les organismes non liés à l'ALÉNA, il faut citer le projet de Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique, le Groupe sur la santé et le Groupe consultatif sur les transports; ce dernier a vu le jour en marge du Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres de l'ALÉNA (voir la section 3.0). Ces organismes fournissent une tribune permettant aux pays de l'ALÉNA de traiter de questions qui les préoccupent. Les groupes sont généralement composés d'experts gouvernementaux et ils sont censés se réunir au moins une fois par an ou chaque fois qu'un pays en fait la demande. Plusieurs groupes ont été créés pour servir de cadre permanent pour l'examen de questions qui n'auraient pu être réglées au sein de l'ALÉNA.

Certains de ces organismes de l'ALÉNA et post-ALÉNA ont des responsabilités directes et une incidence importante en matière d'enjeux environnementaux clés. Par exemple, le Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres s'est vu accorder deux responsabilités : dans les trois années suivant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, établir les mesures normatives touchant les véhicules, notamment celles concernant les inspections, les émissions et la pollution; dans les six années suivant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, établir des normes pour le transport des marchandises dangereuses. Les organismes traitant des mesures sanitaires et phytosanitaires et du commerce des produits agricoles ont également une importance environnementale majeure.

2.4

Le Comité des mesures normatives

De tous les organismes de la CLE, le Comité des mesures normatives (CMN) possède les responsabilités les plus claires et le rôle le plus central à l'égard des objectifs de la protection de l'environnement et du développement durable tels qu'ils sont énoncés dans l'ALÉNA. Du point de vue du commerce, dans un monde — particulièrement la région de l'ALÉNA — où les tarifs et d'autres obstacles frontaliers tombent rapidement, des normes et règlements nationaux peuvent avoir des effets prononcés. De tels règlements pourraient, par exemple, empêcher des produits et services respectueux de l'environnement de circuler librement, rapidement et à bon marché d'un pays à l'autre. Toutefois, les autorités environnementales de chaque pays se servent de tels règlements et normes pour préserver la qualité des écosystèmes et relever les grands défis environnementaux auxquels chaque pays doit faire face. Mais au-delà des différences entre les préoccupations des commerçants et celles des personnes chargées de la réglementation, une occasion s'offre de définir, dans le plein respect de la souveraineté nationale, des méthodes pour harmoniser les normes afin de réduire les coûts économiques et d'assurer au maximum la mise en valeur de l'environnement dans toute la région. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA le 1^{er} janvier 1994, le CMN a entrepris des travaux utiles dans le domaine de l'environnement. Toutefois, le CMN et ses instances constituantes pourraient faire bien plus dans ce domaine en s'attaquant aux nouveaux problèmes ou en profitant des nouvelles possibilités à mesure qu'elles se présentent.

Le CMN a pour mandat de veiller à la mise en œuvre et à l'administration du chapitre 9 de l'ALÉNA (Obstacles techniques au commerce), d'étudier l'évolution de la situation concernant les mesures normatives dans le secteur non gouvernemental et de faire rapport à la CLE sur une base annuelle¹³. À l'annexe 913.5 de l'ALÉNA, le CMN a été enjoint de mettre sur pied quatre

¹³ Le CMN doit se réunir au moins une fois par an, mais il s'est réuni en moyenne environ trois fois par an. Selon l'ordre du jour, le chef de groupe est accompagné par une délégation d'experts. Ni les réunions ni les procès-verbaux des réunions ne sont rendus publics. Jusqu'en septembre 1996, le CMN était dirigé au Canada par Claude Carrière, Division des obstacles techniques au commerce, MAECI. Au Mexique, il est dirigé par Maria Eugenia Bracho, Secofi, et aux États-Unis, par Suzanne Tfoje, Bureau du représentant du commerce extérieur.

sous-comités : un Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres (annexe 913.5.a-1); un Sous-comité des normes de télécommunications (annexe 913.5.a-2); un Conseil des normes automobiles (annexe 913.5.a-3); un Sous-comité de l'étiquetage des produits textiles et des vêtements (annexe 913.5.a-4). Le CMN peut également instituer d'autres sous-comités ou groupes de travail pour prendre en compte tout sujet approprié. D'après le texte de l'ALÉNA, le CMN peut prendre des mesures à l'égard des questions suivantes, qui ont une pertinence évidente sur le plan de l'environnement :

- un système uniforme de classification et de communication des dangers chimiques;
- des critères d'évaluation des risques que présentent les produits pour l'environnement;
- des méthodes d'évaluation des risques;
- des lignes directrices pour l'essai des produits chimiques — notamment ceux utilisés par l'industrie et en agriculture —, pharmaceutiques et biologiques.

En février 1997, les « autres sous-comités ou groupes de travail » n'avaient toujours pas été analysés et encore moins établis par le CMN¹⁴. En 1996, toutefois, le CMN, de concert avec le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, a créé un Groupe de travail technique sur les pesticides, qui fait rapport aux deux comités (voir « Groupes de travail techniques » à la sous-section 2.5.1). Le CMN surveille les progrès accomplis par les sous-comités créés en vertu de l'annexe 913 de l'ALÉNA (voir la sous-section 2.4.1), et suit l'émergence d'autres cadres normatifs dans l'Organisation mondiale du commerce et l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique.

Au cours des trois premières années de l'ALÉNA, le CMN a étudié plusieurs questions ayant trait à la mise en œuvre du droit commercial, comme les obstacles au commerce ou les irritants commerciaux. Conformément à son mandat de suivi à l'égard de l'évolution de la situation en matière de mesures normatives dans le secteur non gouvernemental, le CMN, composé entièrement de fonctionnaires, a travaillé étroitement avec sa contrepartie sociétale, le Groupe nord-américain de normalisation trilatérale. Plus particulièrement, le porte-parole américain du CMN, qui est en place depuis 1994, a maintenu le dialogue avec le Groupe de travail nord-américain sur les normes environnementales et a participé à ses activités.

Le gouvernement et la tribune trilatérale ont tous deux fait face à deux défis majeurs dès qu'il s'est agi d'entreprendre des activités liées à l'environnement. Il y a tout d'abord le legs que constitue l'ensemble des normes instaurées par divers secteurs industriels auxquels des critères environnementaux composites à l'échelle de l'économie et de l'écologie doivent être appliqués. Le second défi tient aux systèmes de normes nationales des trois pays, qui diffèrent de façon considérable entre eux : celui du Mexique repose sur une forte réglementation du gouvernement central; au Canada, la réglementation du gouvernement central est combinée avec celles de cinq organisations-cadres normatives privées; aux États-Unis, il y a des centaines d'organismes privées qui définissent les normes.

Une bonne partie du travail du CMN s'effectue par l'entremise de ses quatre sous-comités. D'un point de vue environnemental, au cours des trois premières années de l'ALÉNA, le travail du CMN et de ses principaux organes à mandat environnemental présente un bilan variable. À un extrême, on trouve le Groupe de travail sur le transport des marchandises et matières dangereuses du Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres, avec des réalisations concrètes et une vision à long terme. De l'autre, il y a le Conseil des normes automobiles (CNA) qui

¹⁴ Le travail dans ces instances consiste à dégager les besoins particuliers et distincts de la région nord-américaine; il s'agit aussi de ne pas répéter le travail du programme sur les produits chimiques, du Groupe sur les pesticides de l'OCDE et du programme international sur la sécurité des produits chimiques. Les trois pays de l'ALÉNA participent à ces instances plus vastes.

n'a toujours pas pris de mesures concrètes en fonction de ses responsabilités obligatoires ou facultatives et qui s'est opposé à créer des groupes de travail sur une base trilatérale à cette fin. Cette section porte sur ces deux sous-comités du CMN.

2.4.1

Le Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres

Des quatre sous-comités du CMN, le Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres (SCNTT) est celui qui a entrepris le plus de travail ayant une incidence sur l'environnement. Le but principal du SCNTT est de rendre compatibles les mesures normatives pertinentes des Parties relatives aux autobus, camions et chemins de fer et au transport des marchandises et matières dangereuses¹⁵.

Le SCNTT a été officiellement mis sur pied le 12 juillet 1994 comme prolongement du groupe de travail États-Unis–Mexique sur le transport¹⁶. Lors de la première réunion du SCNTT, le Canada, le Mexique et les États-Unis ont convenu de créer cinq groupes de travail sous l'égide du sous-comité : Normes conducteurs, véhicules et conformité (SCNTT I); Poids et dimensions des véhicules (SCNTT II); Appareils de contrôle de la circulation (SCNTT III); Normes chemins de fer (SCNTT IV); Transport des marchandises et matières dangereuses (SCNTT V).

Suite à une décision des trois ministres du Commerce, aucun représentant de l'industrie n'a été appelé à faire partie de l'un ou l'autre groupe de travail du SCNTT¹⁷. Au Canada, un comité gouvernement–industrie se réunit avant les rencontres du SCNTT et après celles-ci pour une séance de compte rendu. Les États-Unis ont un processus similaire et publient les résultats des réunions du SCNTT dans le *Federal Register* pour fournir un relevé public de son travail. Le gouvernement mexicain consulte également l'industrie sur le travail du SCNTT. D'autres groupes non gouvernementaux ne sont pas engagés dans le SCNTT ou ses groupes de travail. Le SCNTT et ses groupes de travail concentrent leurs efforts sur l'harmonisation des règlements existants; ils ne servent pas de point d'accès pour des changements de politique. Les préoccupations environnementales sont prises en compte à une phase antérieure du processus d'élaboration des politiques et règlements au sein de chaque gouvernement national.

Le SCNTT a un mandat environnemental très clair, avec des échéanciers précis dans deux circonstances importantes. L'annexe 913.5.a-1, section 2(a)(iii), charge le SCNTT, dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, de mettre en œuvre un programme de travail afin de rendre compatibles les mesures normatives pour les véhicules. Ce mandat inclut des mesures liées aux émissions qui ne sont pas couvertes par le programme de travail du Conseil des normes automobiles. À l'annexe 913.5.a-1, section 2(c), le SCNTT est chargé en outre de mettre en œuvre un programme de travail afin de rendre compatibles les mesures normatives pertinentes pour le transport des marchandises et matières dangereuses dans les six ans qui suivent l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Au cours des trois premières années de l'ALÉNA, les travaux du SCNTT ont donné lieu à des résultats concrets, y compris dans le domaine de l'environnement¹⁸. Sa plus grande réalisation environnementale est un régime pour traiter des matières dangereuses

¹⁵ L'autorité légale du SCNTT découle du sous-alinéa 913(5)a(i) et de l'annexe 913.5.a-1 de l'ALÉNA. Le SCNTT est dirigé, pour le Canada, par Kristine Burr, Transports Canada; pour les États-Unis, par Bernard Gaillard, directeur du transport et du commerce international, DOT; pour le Mexique, par José Aguilar, directeur général pour le transport terrestre, SCT.

¹⁶ Le Canada est observateur auprès du groupe de travail États-Unis–Mexique sur le transport depuis 1988.

¹⁷ Initialement, les milieux industriels des trois pays ont demandé à participer aux travaux du SCNTT. Au Canada, des fonctionnaires provinciaux sont membres des groupes de travail du SCNTT.

¹⁸ Le SCNTT a harmonisé l'âge auquel les conducteurs peuvent conduire dans la région de l'ALÉNA (21 ans), mis sur pied un programme de travail qui élimine les différences dans les régimes de fonctionnement pour les chemins de fer et a entrepris des travaux sur le camionnage et la conduite des autobus.

sur la base de ce qui a été établi par le groupe de travail numéro 29 de la Commission économique pour l'Europe (CEE) des Nations Unies.

Le SCNTT s'est réuni trois fois. À Cancún, au Mexique (juin 1994), le SCNTT a établi des sous-groupes et défini leur plan de travail, a décidé de la façon de déléguer le travail et a dressé la liste des homologues dans les autres pays qui entreprendraient et faciliteraient les activités de recherche et développement nécessaires. À Vancouver (juin 1995), la réunion incluait une demi-journée de présentation en plénière par l'industrie. Enfin, à San Diego (juillet 1996), le SCNTT a abordé notamment les délais dans l'ouverture des frontières aux camions entre les États-Unis et le Mexique.

Toutefois, à la troisième réunion, le SCNTT n'avait toujours pas déterminé si le travail mandaté par l'ALÉNA sur les émissions devait être effectué par le SCNTT I, qui traite des normes de fonctionnement, ou par le Conseil des normes automobiles, qui traite des normes de fabrication. Après un appel conférence entre les présidents des deux organismes, les émissions ont été incluses aussi bien dans le programme de travail du CNA que de celui du SCNTT I (par le biais d'une soumission mexicaine). L'obligation de « parachever » un plan pour les véhicules le 1^{er} janvier 1997 avait été respectée pour tous les aspects à l'exception des gaz d'échappement des véhicules. De l'avis du président américain du SCNTT I et de certains Canadiens, la question relevait du CNA dans la mesure où cela touchait principalement les normes de fabrication et non de fonctionnement. Le président mexicain, toutefois, reste à convaincre. Chez Transports Canada, le travail sur les émissions est mené par les responsables des normes de fabrication. Au Mexique, la même personne est responsable de toutes les normes.

Le choix de l'organisme responsable de traiter des émissions est important parce que le texte de l'ALÉNA assigne au SCNTT la responsabilité à l'égard des normes qui ne sont pas couvertes par le CNA et de l'échéancier qui en résulte. Dans la mesure où il n'assigne aucun échéancier au CNA lui-même, toute tentative de confier tout le travail au CNA aurait pour effet d'éliminer le délai imposé par le texte de l'ALÉNA. Jusqu'à maintenant, le travail sur les émissions a été confié dans la pratique au CNA. Le SCNTT I a ainsi mené à terme certains aspects de son mandat (âge de conduite, exigences linguistiques et médicales) tandis que d'autres questions continuent de faire l'objet de délibérations (un processus d'évaluation de la sécurité des transporteurs routiers). D'autres questions doivent encore être prises en compte.

Des cinq groupes de travail établis sous l'égide du SCNTT, celui chargé du transport des marchandises et matières dangereuses entreprend des travaux dont les liens avec l'environnement sont les plus directs¹⁹. Contrairement au travail sur les émissions, le travail sur le transport des matières dangereuses illustre les résultats environnementaux concrets que peuvent obtenir les institutions de l'ALÉNA.

¹⁹ Comme on l'a noté, le premier des quatre autres sous-groupes du SCNTT, le SCNTT I (Normes conducteurs, véhicules et conformité), a établi la limite d'âge minimum (21 ans) pour les opérations internationales de l'ALÉNA, défini des exigences linguistiques minimum pour les opérations internationales, adopté des critères hors-service pour la condition mécanique fondés sur la norme nord-américaine, de même que des normes médicales harmonisées pour les conducteurs. Au Canada, le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé fournit un leadership au nom des gouvernements provinciaux et a travaillé avec ce groupe. Les normes de la *Commercial Vehicle Safety Alliance* (CVSA, Alliance sur la sécurité des véhicules commerciaux) ont été adoptées.

Dans le cas du SCNTT II, Poids et dimensions des véhicules, les progrès dans l'harmonisation des normes ont été plus lents. Des différences importantes existent quant à la longueur et au poids des camions, particulièrement pour les poids et charges maximums. L'industrie des chemins de fer a fait du lobby pour empêcher les augmentations dans la dimension et le poids des camions.

Le SCNTT III, Appareils de contrôle de la circulation, traite des normes de signalisation routière. Son objectif était de faciliter l'application des normes, ce qui a été fait entre le Canada et les États-Unis, entre les États-Unis et le Mexique et qui reste à faire entre le Canada et le Mexique. Le sous-groupe a également facilité l'échange de données sur la validité des permis de conduire et sur les condamnations ultérieures, de même que sur les véhicules; il a aussi entrepris un programme de suivi des évaluations de la sécurité des transporteurs. Finalement, il produit des dépliants destinés à rendre la signalisation routière compréhensible partout en Amérique du Nord.

Le SCNTT IV, Chemins de fer, a rempli son plan de travail d'harmonisation et de compatibilité. Ainsi son travail est maintenant axé sur la facilitation. Après les réunions de San Diego, les normes ferroviaires traitées auparavant par le SCNTT IV ont été transférées dans l'ensemble au deuxième groupe du Groupe consultatif sur les transports.

Le Groupe de travail sur le transport des marchandises et matières dangereuses

Le Groupe de travail sur le transport des marchandises et matières dangereuses (SCNTT V) tient son autorité légale de l'annexe 913.5.a-1 de l'ALÉNA, qui stipule que le Sous-comité des transports terrestres mettra en œuvre un programme de travail « afin de rendre compatibles les mesures normatives pertinentes des Parties concernant [...] le transport des marchandises dangereuses, au plus tard six ans à compter de la date d'entrée en vigueur [de l'ALÉNA], sur la base des *Recommandations des Nations Unies concernant le transport des marchandises dangereuses* ou de telles autres normes convenues entre les Parties »²⁰.

Les activités du SCNTT V sont liées directement à l'environnement. Bien que le groupe se concentre sur les menaces pour la santé humaine que pose le transport des marchandises dangereuses, les menaces pour l'environnement constituent un second ordre de considérations dans son plan de travail. Le SCNTT V est responsable des matières nocives pour l'environnement, comme les chlorures organohalogénés, les biphényles polychlorés (BPC), le tétrachlorure de carbone et les déchets radioactifs. Le plus grand succès du groupe est la publication d'un *Guide nord-américain des mesures d'urgence*, qui décrit les procédures à utiliser par les trois pays pour faire face à une urgence provoquée par un accident lors du transport d'une matière dangereuse. Le guide comprend une liste complète de toutes les matières transportées au Canada, aux États-Unis et au Mexique. Il comprend également une explication détaillée des dangers possibles dans le cas d'un accident, des mesures d'urgence à prendre selon la nature de la matière dangereuse, de même que des moyens à envisager si les substances citées entraînent en contact avec les êtres humains.

Le SCNTT V a commencé ses travaux très tôt dans l'ère de l'ALÉNA. L'organisme est issu de discussions entre fonctionnaires du Canada, des États-Unis et du Mexique lors d'une réunion (automne 1990) du groupe de travail mexicaino-américain, sous les auspices duquel le SCNTT V a été créé plus tard²¹. En juillet 1992, le Mexique et les États-Unis ont convenu de travailler à l'harmonisation des normes techniques et de sécurité pour le transport terrestre. Deux réunions de travail bilatérales ont suivi à Washington (13–14 janvier 1993) et à Merida, au Mexique (25 février 1994). Le groupe a été assez rapidement en mesure de faire des progrès sur des questions de fond. À peu près au moment où l'ALÉNA a été conclu, le groupe est devenu le SCNTT V.

Depuis sa création, le SCNTT V a bénéficié d'une longueur d'avance pour ce qui est de réaliser des progrès concrets parce que, alors que le Canada et les États-Unis avaient harmonisé depuis longtemps leurs règlements pour l'expédition transfrontalière de matières dangereuses, le Mexique se retrouvait au départ avec peu de règlements nationaux. Les réunions du SCNTT V se sont ainsi concentrées sur l'examen des activités de normalisation du Mexique et tant le Canada que les États-Unis ont offert au Mexique leur expertise²². Le Mexique a accueilli favorablement ces suggestions, même si toutes n'ont pas encore été adoptées. En 1991, le Mexique émettait des consignes ministérielles exigeant la signalisation des camions transportant des matières dangereuses et la remise de documents routiers aux conducteurs. Puis, en avril 1993, le Mexique a adopté une loi imposant plus de 33 nouvelles normes. À l'été 1996, le gouvernement mexicain avait produit 20 normes officielles et 2 mesures d'urgence. Ainsi, avec la coopération du SCNTT V, le Mexique avait fait des progrès considérables.

²⁰ Le groupe de travail traite de tous les aspects liés au transport des matières dangereuses et est dirigé par le SCT du Mexique. Il est présidé au Canada par Frank Ritchie, Transports Canada; au Mexique, par Philippe Riancho, directeur des matières dangereuses, et aux États-Unis, par Frits Wybenga, coordonnateur des normes internationales et administrateur de la recherche et du programme spécial, DOT.

²¹ Une discussion entre les États-Unis et le Mexique sur les matières dangereuses a été entreprise par les responsables du réseau routier américain et a été alimentée à la suite de l'explosion d'un gazoduc de gaz naturel à Guadalajara et de plaintes de l'industrie américaine quant aux marchandises entrant et quittant le Mexique.

²² Les États-Unis ont commencé leur schéma de réglementation du transport multimode des matières dangereuses en 1967. Le Canada a adopté sa première *Loi sur le transport des matières dangereuses* en 1980; le premier règlement de cette loi est entré en vigueur en 1985.

Le but d'ensemble du SCNTT V est de produire un code nord-américain pour le transport des matières dangereuses. À leurs réunions, tenues trois fois par an, les membres du groupe de travail examinent les écarts dans la réglementation, analysent les nouveaux règlements et passent en revue ceux en vigueur dans chaque pays pour s'assurer qu'il n'y ait pas trop de disparités. Les membres partagent aussi entre eux de l'information sur l'application des normes et d'autres questions auxquelles font face les inspecteurs²³.

Lors de la première réunion du SCNTT V, tenue à Cuernavaca, au Mexique (19–20 octobre 1994), des représentants des trois pays ont analysé les critères d'harmonisation pour les matières dangereuses et les déchets le plus souvent transportés. Ils ont également passé en revue les normes mexicaines pour la conception et la construction des citernes servant au transport des matières dangereuses. La délégation mexicaine a demandé des informations sur les exigences en matière de formation du personnel engagé dans le transport de matières et déchets dangereux. La question de l'emballage, particulièrement problématique, s'est également posée. Les emballages américains sont étiquetés «UN USA» et sont certifiés par le manufacturier ou l'un des quelques trente laboratoires accrédités. En vertu du programme de réglementation mexicain, seuls les laboratoires accrédités par le gouvernement mexicain peuvent certifier la demande de la marque «UN MEX» mais aucune procédure d'accréditation des laboratoires d'essais n'a été établie par le gouvernement mexicain, de sorte qu'aucun emballage «UN MEX» ne peut être fabriqué légalement au Mexique. Les États-Unis et le Canada ont souligné la nécessité, pour le Mexique, de créer un système d'accréditation.

Au cours de la deuxième réunion, qui a eu lieu à Washington (24–25 janvier 1995), les membres du SCNTT V ont passé en revue les nouvelles normes officielles mexicaines sur le transport des matières et déchets dangereux, le travail nécessaire à l'avenir pour harmoniser les règlements sur le transport des matières dangereuses en Amérique du Nord et le projet de publication d'un *Guide nord-américain des mesures d'urgence*. Le SCNTT V a également discuté de réciprocité des certifications d'emballage — y compris la reconnaissance des laboratoires d'essais — et les règlements internationaux sur le transport aérien et maritime de matières dangereuses²⁴. Le SCNTT V a confirmé son engagement à publier le *Guide nord-américain des mesures d'urgence* en 1996.

À sa troisième réunion, tenue à Vancouver (12–13 mai 1995), le SCNTT V a poursuivi l'établissement d'un code nord-américain pour le transport des matières dangereuses sur la base du modèle mis au point par le Comité d'experts des Nations Unies sur le transport des matières dangereuses à Genève. Le SCNTT V a examiné comment procéder de façon trilatérale d'après le modèle des Nations Unies et a présenté un rapport d'étape sur l'élaboration du *Guide nord-américain des mesures d'urgence*.

L'année suivante, à sa quatrième réunion tenue à San Diego, en Californie (18 juin 1996), le SCNTT V a indiqué que le *Guide nord-américain des mesures d'urgence* avait été publié en anglais et en français et qu'une version en espagnol paraîtrait prochainement. Les pays reconnaissent la nécessité de modifier leurs règlements pour se conformer à la neuvième édition des *Recommandations des Nations Unies concernant le transport des marchandises dangereuses*; ils ont également convenu de travailler à l'harmonisation des normes et spécifications pour les cylindres à gaz

²³ L'Union européenne a harmonisé les règlements ferroviaires et routiers dans ses pays membres. Les efforts déployés dans le cadre de l'ALÉNA par le SCNTT V représentent une lente progression vers l'harmonisation des règlements nationaux dans ce domaine.

²⁴ Instructions techniques de l'Organisation de l'aviation civile internationale et code maritime international des matières dangereuses de l'Organisation maritime internationale.

comprimé, les camions et remorques-citernes et les wagons-citernes. Enfin, les trois pays ont réitéré leur intention d'adopter un code nord-américain pour le transport des matières dangereuses à mettre en œuvre en l'an 2000.

Ce travail sérieux et ces projets communs ont conduit, semble-t-il, à une amélioration substantielle de la sécurité environnementale, grâce aux règlements sur la signalisation et aux mesures de protection pour minimiser les risques de dommages écologiques et de déversements dans le milieu naturel. Le Mexique a probablement tiré le plus grand parti de ces mesures au titre de l'environnement, même si, à l'été 1996, les règlements mexicains ne s'approchaient encore de ceux des États-Unis et du Canada que dans certains secteurs, comme la classification des matières dangereuses, l'étiquetage et l'affichage. Dans d'autres secteurs, comme le confinement ou l'emballage, qui représentent des coûts substantiels, les progrès ont été plus lents. Pour les petits emballages (la dimension d'un fût de pétrole ou moins), les trois pays ont trouvé facile d'utiliser le régime UN comme seuil, même si des différences entre les trois pays demeurent.

Les chlorures organohalogénés (COH) constituent un autre secteur de préoccupation environnementale où les progrès ont été lents. Lors d'un rejet accidentel, ces produits chimiques atteignent la nappe phréatique et ne disparaissent jamais. En réponse aux préoccupations de l'industrie à propos des coûts, tant les États-Unis que le Canada ont commencé à adopter des normes pour des wagons-citernes ultra-résistants. Le Mexique, où l'utilisation et le transport de COH sont tous deux répandus, doit encore suivre le mouvement. Dans d'autres secteurs, toutefois, comme une assurance responsabilité minimum pour couvrir les coûts possibles de l'assainissement d'un lieu contaminé par les COH, le Mexique a des exigences plus rigoureuses que les États-Unis ou le Canada. Ces deux pays semblent suivre une démarche préventive tandis que le Mexique fait porter ses efforts sur l'action corrective, bien que le système mexicain puisse également agir comme dissuasif.

Les programmes canado-américains pour l'établissement de manifestes pour les déchets dangereux (qui peuvent comprendre des matières dangereuses) sont une autre source de préoccupation. Environnement Canada et l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement) des États-Unis ont mis au point des programmes nationaux pour les manifestes relatifs aux déchets sans se consulter l'un l'autre et ne reconnaissent pas leurs systèmes respectifs. Quand on songe aux effets combinés de cette situation et de la fermeture de frontière imposée par le Canada dans le passé aux exportations de déchets dangereux aux États-Unis (imposant le transport de ces déchets à des endroits souvent distants à l'intérieur du Canada), on ne peut manquer de voir dans cette incompatibilité, comme certains le font, un obstacle majeur à l'élimination peu coûteuse, efficace et moins dangereuse (du point de vue des transports) des déchets dangereux.

Dans les années à venir, le SCNTT V élaborera un code nord-américain pour le transport des matières dangereuses, de sorte qu'un expéditeur pourra adopter des normes qui permettraient l'entrée de ces matières partout dans la région nord-américaine. Il demeure toutefois des difficultés importantes sur la meilleure façon d'établir un tel code. À l'été 1996, le SCNTT V a commencé à envisager les questions d'application.

Le second élément du Comité des mesures normatives ayant des responsabilités environnementales importantes est le Conseil des normes automobiles (CNA). Le CNA s'efforce de faciliter l'établissement et la mise en œuvre de mesures normatives nationales (c'est-à-dire des règlements exigeant une norme particulière) qui s'appliquent aux produits automobiles. À cette fin, le CNA peut établir des sous-groupes, des procédures consultatives et d'autres mécanismes opérationnels. Le CNA peut inclure dans ses sous-groupes des représentants des gouvernements provinciaux ou étatiques ou encore du secteur privé²⁵.

Créé en vertu du sous-alinéa 913(5)a(iii) de l'ALÉNA et tirant son autorité juridique de l'article 913 et de l'annexe 913.5.a-3, le CNA est chargé d'établir un programme de travail basé sur quatre critères : l'impact sur l'intégration de l'industrie, l'ampleur des obstacles au commerce, l'importance du marché touché et l'étendue de la disparité. Dans l'élaboration de son programme de travail, le CNA est habilité à toucher à des questions connexes, y compris les émissions des véhicules routiers et non routiers. Au milieu de 1996, le CNA en était toujours à sa phase de démarrage; il venait de définir ses tâches et commençait à constituer son groupe de travail sur les émissions.

Au cours des négociations de l'ALÉNA, Industrie Canada a mené les discussions pour le Canada sur le secteur automobile. Selon certains observateurs, une forte représentation de l'industrie semble avoir été prévue lors de la création du CNA. Il ne semblait pas y avoir de questions particulières, comme des disparités dans les normes automobiles, faisant obstacle au commerce automobile²⁶.

Le CNA s'est réuni trois fois depuis le 1^{er} janvier 1994, soit une fois dans chaque capitale nationale. Au cours de ces réunions, le CNA s'est efforcé de définir les obstacles au commerce et d'accroître la compatibilité des mesures normatives nationales, et il a pris en compte des questions et établi des procédures pour des activités futures, compilé une liste des différences dans les normes entre les trois pays (la plupart dans le domaine de la sécurité) et a défini ses tâches.

À la base de son programme de travail, le CNA a convenu de demander à l'industrie son avis sur les mesures normatives ayant un effet sur le commerce en raison d'incompatibilités. Il a également analysé les différents systèmes de normalisation dans les trois pays, se concentrant sur le système mexicain dans son ensemble parce qu'il est peu connu des gens de l'extérieur. Après des consultations intensives avec l'industrie, le CNA a mis au point une liste de secteurs réglementaires sur lesquels se pencher. Plusieurs des 17 enjeux relevés par l'industrie canadienne et américaine dans ses réponses aux demandes initiales du CNA avaient trait à l'environnement, dont les suivants : les règlements californiens sur les émissions, adoptés par la Colombie-Britannique (et peut-être par les États de la Nouvelle-Angleterre, alors que l'industrie cherche une norme unique pour l'Amérique du Nord), la sécurité des méthylcyclopentadiényle manganèse tricarbonyle (MMT) dans l'essence, l'allégation quant à la non-application par le Mexique des règlements en matière d'émissions, la non-disponibilité de carburant à faible teneur en soufre au Canada et les différentes normes de bruit dans les trois pays²⁷. Le Canada a cherché à inclure les véhicules non routiers dans le plan de travail du CNA²⁸, mais en raison du désaccord des États-Unis, où la

²⁵ Chris Wilson, de Transports Canada, a présidé les deux premières réunions du CNA. Nicole Pageaut (avec la participation d'Industrie Canada) a ensuite repris la présidence. Environnement Canada et Ressources naturelles Canada participeront aux travaux du CNA sur les émissions de gaz d'échappement. Les membres américains du CNA sont Tom Baines, Bureau des sources mobiles, EPA, et Frank Turpin, NHTSA, DOT; Hector Marquez Solis, du Secofi, est le membre mexicain.

²⁶ Une question antérieure — les exigences mexicaines d'étiquetage pour les pneus importés — a été résolue de façon fructueuse au moment de la création du CNA.

²⁷ Parmi les autres questions, il y avait la protection de l'occupant et les coussins d'air obligatoires.

²⁸ Le Canada a soulevé la question des véhicules tous terrains dans un contexte de sécurité. Le groupe de travail du CNA sur les émissions, les moteurs et les carburants est responsable des émissions des véhicules routiers et non routiers.

National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA, Administration de la sécurité routière du réseau national des États-Unis) n'est pas responsable pour de tels véhicules, la proposition a été rejetée. Il s'agit là d'une omission importante du point de vue environnemental parce qu'on estime que 30 % de toutes les émissions de dioxyde de carbone ont pour origine le transport, dont 80 % proviennent du transport routier (la plupart des véhicules à moteur). Les 20 % restants des émissions de dioxyde de carbone liées au transport proviennent des véhicules tous terrains. Bien que les États-Unis régissent les émissions pour tous les moteurs, le Canada ne le fait pas. Par exemple, au Canada, il n'y a pas de réglementation sur les émissions des véhicules non routiers, comme ceux munis d'un moteur hors-bord à deux temps²⁹.

Le CNA a ensuite publié une liste de ces enjeux et demandé à l'industrie de lui faire parvenir ses commentaires. Les États-Unis ont relevé quatre secteurs qui exigeaient la création de groupes de travail, mais ils ont également proposé que chaque pays établisse ses propres groupes de travail. Bien que le Canada et le Mexique préféreraient des groupes de travail trilatéraux, le point de vue américain l'a emporté. Les paramètres établis encouragent toutefois des présentations conjointes des groupes de travail au CNA. Les coprésidents gouvernementaux servent d'intermédiaire entre les Parties.

Aux États-Unis, l'EPA et le *Department of Transportation* (DOT, Département des Transports) ont publié un avis dans le *Federal Register* informant le public de l'existence du Conseil des normes automobiles et de l'intention des gouvernements de former quatre groupes de travail et de solliciter la participation des parties intéressées. Les groupes de travail américains sont coprésidés par un représentant du gouvernement et un représentant du secteur privé. Les groupes non gouvernementaux jugés essentiels sont les compagnies de l'industrie automobile, étant donné qu'elles feront face à tout obstacle éventuel au commerce. Les quatre groupes de travail américains ont commencé à se réunir.

Le Canada instituera ses groupes de travail sous l'égide du Comité consultatif sur l'automobile (CCA), un organisme non relié à l'ALÉNA, qui traite de questions connexes. Ce comité comprend des représentants des fabricants de pièces et des constructeurs automobiles, de même que des représentants gouvernementaux interministériels. Il ne comprend aucun représentant des gouvernements provinciaux, ni des groupes de consommateurs, ONG et groupes de défense de l'environnement, ni, enfin, des universitaires.

Le Mexique a créé quatre groupes de travail conformément aux paramètres établis et a fourni aux États-Unis et au Canada la liste des personnes responsables.

Les groupes de travail abordent quatre questions : émissions/moteurs/carburants (pour toutes les catégories de véhicules : légers, lourds et hors-route); normes de sécurité des véhicules légers; normes de sécurité des véhicules lourds; pièces et équipement (équipement d'origine et pièces de rechange)³⁰. Ils sont chargés de relever les incompatibilités entre les normes nationales, d'évaluer dans quelle mesure ces incompatibilités entravent le commerce et de suggérer au Conseil des normes automobiles des façons d'éliminer ces incompatibilités.

Selon la perspective américaine, les problèmes qui peuvent surgir ne toucheraient pas les écarts entre les normes techniques, mais plutôt l'application de ces normes dans des contextes précis³¹.

²⁹ Les règlements canadiens de sécurité s'appliquent aux motoneiges et aux motocyclettes tous terrains, et l'industrie canadienne avait fait état de certaines questions relatives aux normes de sécurité.

³⁰ Des détails additionnels sur les mandats du conseil sont disponibles dans deux avis du *Federal Register* (23 décembre 1994 et fin mai 1996), émises par le DOT (NHTSA).

³¹ Par exemple, les États-Unis et le Mexique ont les mêmes normes pour les émissions des véhicules lourds. Toutefois, le respect des normes américaines est calculé en fonction du niveau de la mer ou presque, bien que les normes soient censées être atteintes à n'importe quelle altitude. Le Mexique souhaiterait que l'obligation soit établie à une altitude plus élevée, même s'il ne dispose pas des installations requises pour tester les moteurs en haute altitude.

Dans certains cas, toutefois, les normes différeront, et c'est alors que les groupes de travail pourraient avoir un impact considérable. Par exemple, en 1981, les États-Unis avaient établi des normes d'émissions de ce qu'il est convenu d'appeler le niveau 0 pour les véhicules légers. Celles-ci ont été remplacées par les normes plus strictes de niveau 1, exigées par l'*US Clean Air Act* (Loi américaine sur la qualité de l'air). Le Mexique a adopté les normes de niveau 0 mais n'a pas encore adopté celles de niveau 1. Le groupe de travail pourrait encourager le Mexique à adopter les dispositions plus contraignantes.

À plus long terme, le travail du CNA deviendra encore plus important pour le commerce quand le commerce des véhicules d'occasion sera totalement libéralisé entre les États-Unis et le Mexique. Le processus va commencer en 2009 et devrait se terminer en 2018. L'harmonisation des normes est également importante pour les constructeurs de véhicules spécialisés produits en faibles quantités (comme les camions à ordures ou les autobus scolaires), qui voudraient que leur production limitée desserve la totalité du marché nord-américain.

Les perspectives sur l'avenir du CNA diffèrent entre les trois pays. D'après le Canada, le CNA va définir des normes nord-américaines communes pour le commerce automobile. Au contraire, les États-Unis, inspirés par les tendances de leur propre secteur automobile, pensent en termes plus globaux et songent à travailler avec le Comité d'évaluation des experts et l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique pour chercher à définir une norme multilatérale dont relèverait le régime établi au titre du CNA. Quant aux questions de fond, le gouvernement américain estime que le CNA peut contribuer à accroître la compatibilité des règlements techniques qui font obstacle au commerce. Le CNA n'est pas considéré comme un comité environnemental. L'EPA fait partie de ses membres uniquement pour surveiller et interpréter les règles techniques sur les émissions; comme l'EPA a établi bon nombre de ces règles, celles-ci ne doivent pas être modifiées par le département du Commerce ou le Bureau du représentant du commerce extérieur. Toutefois, on ne s'attend pas à ce que les questions environnementales soient soulevées ou résolues par le CNA.

Facteurs explicatifs

Le contraste entre l'expérience du SCNTT V et celle du CNA sur le plan de l'action directe et des réalisations environnementales permet de souligner l'importance de plusieurs facteurs dans l'évolution des institutions de l'ALÉNA vers le développement durable. Le temps que les fonctionnaires des trois gouvernements ont travaillé ensemble constitue le premier facteur : l'expérience du SCNTT V remonte à 1988 tandis que celle du CNA ne remonte qu'à 1994. La désignation au sein de l'ALÉNA d'un centre de responsabilité unique est un deuxième facteur. En effet, le partage des responsabilités entre le SCNTT et le CNA, entraînant une relation d'interdépendance entre les deux organismes, a provoqué des délais en dépit d'échéanciers précis, encore plus urgents que dans le cas des marchandises dangereuses. La présence d'une « niche » au sein d'un cadre multilatéral plus vaste constitue un troisième facteur : le SCNTT V a été en mesure d'entreprendre ses travaux dans le cadre de régimes bien établis au sein de l'ONU et de la CEE.

Un deuxième groupe de facteurs est rattaché aux intérêts économiques et écologiques qui sous-tendent cette activité institutionnelle. En premier lieu, il y a le danger évident et toujours présent pour l'environnement. Les dommages écologiques qui résultent des accidents mettant en cause des produits dangereux sont immédiats, visibles et localisés, ce qui n'est pas le cas des émissions

de gaz d'échappement des automobiles et autres véhicules. Les incidences transfrontalières sont un second facteur. Les transports outre-frontière sont nécessaires pour rendre possible l'expansion du commerce prévue dans l'ALÉNA, mais ils comprennent des expéditions de marchandises dangereuses qui menacent immédiatement l'écologie de l'autre pays. Les coûts potentiels de mesures intergouvernementales sont le troisième facteur : le secteur de l'automobile a infiniment plus de poids comme secteur industriel que le transport des marchandises dangereuses, même défini dans son acception la plus large. Le quatrième facteur est la structure de propriété et le degré de concentration de l'industrie. En effet, le fonctionnement du CNA semble refléter le refus d'une industrie, dont les États-Unis sont propriétaires, de transférer des activités de ses propres instances, avec des représentants de son gouvernement national, à une instance engageant les trois gouvernements.

2.5

Les institutions agricoles

L'agriculture est le second grand secteur pour lequel l'ALÉNA établit des institutions trilatérales qui ont une pertinence directe pour l'environnement. À cause de leurs liens incontournables et intégraux avec le sol, l'eau et l'air et les processus naturels qui les relient entre eux, toutes les activités agricoles et les régimes qui les touchent ont des répercussions environnementales inhérentes importantes. En Amérique du Nord, les activités agricoles, les régimes de réglementation de l'agriculture et, partant, les impacts environnementaux de cette dernière, sont devenus trilatéraux. L'importance des préoccupations régionales entourant l'agriculture est apparue de façon évidente lors des réunions des ministres de l'Agriculture du Canada, du Mexique et des États-Unis en 1995, à Québec, à l'occasion du symposium du 50^e anniversaire de la Journée mondiale de l'alimentation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ainsi qu'à une réunion subséquente à Denver. Les ministres de l'Agriculture se rencontrent également sur une base bilatérale, selon les besoins, pour traiter de questions agricoles en rapport avec l'ALÉNA.

Dans le cadre officiel de l'ALÉNA, les questions agricoles sont également devenues trilatérales. Des nombreux comités sur l'agriculture et organes subsidiaires relevant de la Commission du libre-échange de l'ALÉNA, trois ont une pertinence directe pour l'environnement : le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (CMSP), le Groupe de travail technique sur les pesticides, sous la tutelle du CMSP, et le Comité du commerce des produits agricoles. Grâce à ces organismes subsidiaires, l'ALÉNA dispose d'un cadre pour régir et structurer la façon dont les Parties traitent les unes avec les autres.

La performance des institutions de l'ALÉNA dans le domaine de l'agriculture varie. À un extrême, le Groupe de travail technique sur les pesticides semble remplir son mandat d'une façon pleinement conforme aux objectifs plus vastes de développement durable de l'ALÉNA. À l'autre extrême, on retrouve le Comité du commerce des produits agricoles, qui traite des questions agricoles au plan des politiques, comme les subventions, dont la pertinence environnementale est bien comprise de la communauté commerce-environnement. Les décisions prises au niveau des politiques peuvent avoir des répercussions directes de premier ordre sur l'environnement. Pourtant, on ne fait pas grand chose pour incorporer dans le travail du comité les principes de base du développement durable ou même pour reconnaître les dimensions environnementales de son travail.

Structure

Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (CMSP), créé en vertu de l'article 722 de l'ALÉNA, a pour fonction de favoriser la coopération technique en vue d'améliorer l'innocuité des produits alimentaires, d'organiser des consultations sur des mesures sanitaires et phytosanitaires et de traiter de questions relatives à l'adoption de normes internationales et aux équivalences. Il peut établir à cette fin des groupes de travail et en définir la portée et le mandat. Le CMSP relève de la Commission du libre-échange, tout comme l'organisme parallèle, le Comité du commerce des produits agricoles.

Le CMSP est tenu de se réunir au moins une fois par an ou à la demande de n'importe quelle Partie. En pratique, toutefois, ses membres s'efforcent de se réunir au moins deux fois par an³². À la fin février 1997, le CMSP s'était déjà réuni six fois depuis le 1^{er} janvier 1994, avec ordres du jour et procès-verbaux officiels³³. Les réunions ont porté sur des sujets controversés à propos de mesures sanitaires et phytosanitaires de nature principalement bilatérales, comme l'exportation de cerises américaines au Mexique ou de porc mexicain aux États-Unis. Toutefois, de telles controverses bilatérales ont généralement une dimension trinationale, ce qui fait du CMSP un cadre approprié pour résoudre les différends. Par exemple, le Canada a participé aux discussions mexicano-américaines sur les cerises et le porc parce qu'il avait des intérêts commerciaux dans ces domaines. Le Canada a également offert son concours dans le cas du différend entre le Mexique et les États-Unis sur l'avocat³⁴.

Les questions sanitaires et phytosanitaires qui dominaient le débat public sur l'ALÉNA, comme les contestations à caractère commercial des normes d'innocuité des aliments et la soi-disant menace d'harmonisation vers le bas, n'ont pas encore fait surface au sein du CMSP lui-même (Runge, 1990). Le réseau de groupes de travail et de sous-comités officiels et officieux traitant des questions sanitaires et phytosanitaires et du commerce de produits agricoles comprend certains groupes qui existent depuis de nombreuses années; ils ont été créés à l'époque de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALE) et sont devenus trilatéraux par la suite, avec la participation du Mexique. D'autres groupes ont vu le jour sous l'égide de l'ALÉNA ou après ce dernier. Nombre de ces groupes ont un mandat de coordination politique ou encore reflètent l'esprit de coordination traditionnelle qui a caractérisé les relations canado-américaines sur ces questions. Cet esprit commence à se faire jour sur une base trilatérale et s'étend au domaine de la politique étrangère. Par exemple, quand les représentants des trois pays de l'ALÉNA assistent à des réunions sur des questions sanitaires et phytosanitaires à l'Organisation mondiale du commerce ou sur le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), ils se rencontrent séparément pour envisager les possibilités de mettre de l'avant des positions coordonnées dans ces enceintes.

En dépit du cadre pré-ALÉNA bien établi aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers (GATT) et l'ALE, l'ALÉNA a eu son propre impact sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Les trois pays ont fait preuve d'une grande sensibilité aux effets des responsabilités commerciales

³² Les principaux responsables de chaque pays au sein du CMSP sont Randy Benoit, Agriculture et Agroalimentaire Canada; Javier Trujillo, Sagar, et Lloyd Harbert, Service de gestion des ressources agricoles étrangères, *US Department of Agriculture* (Département américain de l'Agriculture).

³³ Un résumé d'une page des procès-verbaux est communiqué. Par contre, après ses réunions, le Groupe de travail techniques sur les pesticides émet des communiqués conjoints qui servent de relevé officiel des discussions.

³⁴ À ce jour, le Mexique et les États-Unis n'ont pas résolu cette question au sein du CMSP; ils ont préféré poursuivre le dialogue sur d'autres tribunes.

sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, comme la nécessité d'effectuer des évaluations des risques pour étayer les changements de réglementation. Les Parties à l'ALÉNA non seulement effectuent de telles évaluations des risques, mais attirent dès le départ l'attention de leurs partenaires commerciaux sur les changements de réglementation. Effectivement, elles tirent souvent profit des réunions du CMSP pour s'informer l'une l'autre des projets de changements de règlements ou des règles en gestation³⁵. En général, de nombreuses recommandations du CMSP doivent être mises en œuvre à l'aide de procédures formelles pour modifier les règles en faisant appel tant à la participation du public qu'au jugement politique. Il n'y a dès lors aucune garantie que les questions examinées au niveau du comité soient jamais mises en œuvre.

En février 1997, aucun lien n'avait encore été établi entre la Commission de coopération environnementale et le CMSP³⁶. Le comité traite seulement de façon indirecte et dans de très rares cas de questions purement environnementales et de santé publique. (Toutefois, dans un cas récent — les emballages de bonbons contenant du plomb —, le Mexique a invité des responsables de la santé publique américains à une réunion du CMSP pour déterminer si les États-Unis avaient une norme de santé publique qui s'appliquait aux emballages de bonbons). Mais le Groupe de travail technique sur les pesticides traite de nombreuses questions de ce genre. Certaines, comme l'hygiène vétérinaire (bœuf), la biotechnologie et les produits issus du génie génétique, ont été prises en compte dans le contexte tant de l'ALÉNA que de l'Organisation mondiale du commerce³⁷.

Réunions

Le CMSP s'est réuni pour la première fois le 25 mars 1994 à Washington. Les États-Unis y ont proposé la création d'un sous-comité sur les pesticides et les Parties ont accepté que les États-Unis préparent une ébauche de mandat pour cet organisme à l'intention du Canada et du Mexique. Le Mexique a proposé comme sujet la création de zones exemptes de parasites. Les Parties ont convenu que leur travail ne devait pas faire double emploi avec les activités sanitaires et phytosanitaires bilatérales et trilatérales existantes. De fait, une bonne partie de la discussion au CMSP a porté sur des questions de structure et de procédures, et l'on s'est efforcé de préciser le mandat par rapport aux nombreux groupes de travail et sous-comité bilatéraux et trilatéraux ayant compétence en matière sanitaire et phytosanitaire. Les Parties ont également convenu que les différends opposant deux des trois pays ne devaient pas être soumis au comité avant que des efforts n'aient été déployés pour les résoudre sur une base bilatérale.

La seconde réunion du CMSP a eu lieu le 6 octobre 1994, une fois de plus à Washington. Le gouvernement mexicain y a proposé que le statut de zone exempte de parasites (peste porcine et salmonelle) soit accordé à certaines États mexicains qui expédient de la volaille et du porc au Canada et aux États-Unis. Le Mexique voulait également exporter au Japon en passant par les États-Unis, même si ses produits ne répondaient pas aux normes américaines. Des participants ont toutefois soutenu que cela pourrait provoquer des accidents ou d'autres fuites susceptibles d'avoir un impact sur la santé publique et d'autres effets aux États-Unis.

³⁵ Lors d'une réunion de la Zone de libre-échange des Amériques sur des questions sanitaires et phytosanitaires (le Mexique préside le CMSP dans le processus relatif à cette zone), le Mexique a livré une présentation de méthodes d'évaluation des risques, probablement pour l'édification des représentants des autres pays latino-américains.

³⁶ Toutefois, le comité a tissé des liens avec le Comité du commerce et de l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce. La personne-ressource américaine en agriculture dans le contexte du commerce et de l'environnement est Pam Cooper.

³⁷ Un comité des mesures sanitaires et phytosanitaires pourrait être institué au sein de l'OMC à l'avenir. Les Européens veulent que les questions environnementales soient incluses dans l'accord entourant ce comité. Le directeur général de l'OMC voudrait que l'échéancier du Comité du commerce et de l'environnement soit devancé avant d'entreprendre la prochaine ronde commerciale. Bien que les pays désirent conserver le droit de choisir leur propre niveau de protection, une certaine discipline est nécessaire pour des raisons commerciales. Le régime de l'OMC met l'accent sur le commerce, mais chaque pays peut choisir les mesures qu'il juge appropriées. Le CMSP de l'ALÉNA pourrait servir de prototype pour le CMSP de l'OMC, mais il reste à voir si une telle notion pourrait être acceptée lors de la prochaine ronde.

À sa troisième réunion (21 septembre 1995), le CMSP a discuté des exigences de fumigation, des régions exemptes de parasites dans les viandes, les plantes et les animaux (zones exemptes de peste porcine), de l'incidence de mouches méditerranéennes dans les papayes du Chiapas et de l'interdiction mexicaine visant les exportations américaines de cerises douces.

Les trois dernières réunions du CMSP ont eu lieu en septembre 1995 et en février et juin 1996. En juin 1996, le CMSP a examiné l'harmonisation des politiques et les « irritants » bilatéraux. Il a également traité de la meilleure façon de participer aux discussions de l'éventuelle Zone de libre-échange des Amériques³⁸.

Le CMSP s'occupe donc de deux types de dossiers. Un tiers de son temps est consacré à des questions de politique générale comme l'harmonisation des règlements techniques et l'action régionale collective au nom d'instances régionales comme l'Organisation mondiale du commerce, la Zone de libre-échange des Amériques, l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique et l'Organisation nord-américaine pour la protection des plantes. Les Parties s'efforcent de travailler ensemble en vue d'harmoniser les normes et d'atténuer les risques à la frontière en interprétant les articles du chapitre 7 de l'ALÉNA et ses accords parallèles et en veillant à la constance dans l'application des niveaux adéquats de protection de la santé humaine. Ce faisant, elles reconnaissent que l'ALÉNA laisse à chaque pays le soin de choisir son propre niveau de protection à des fins sanitaires ou écologiques et exigent que les dispositions soient appliquées de façon constante et non pas variable d'une marchandise ou d'un produit à l'autre pour satisfaire des objectifs commerciaux.

Une question importante ayant des incidences plus vastes pour la protection de l'environnement touche au recours à des mesures d'évaluation scientifique du risque pour démontrer que l'atténuation du risque fournit un niveau de protection constant. Pour déterminer un niveau de protection, un pays doit être en mesure de faire la preuve devant un groupe spécial qu'il est conscient de l'harmonisation de la méthode d'évaluation des risques définie au chapitre 7 de l'ALÉNA.

Les irritants commerciaux, qui constituent le deuxième type de dossier dont s'occupe le CMSP, prennent les deux autres tiers du temps du comité. Bien que les Parties reconnaissent l'existence d'une liberté de réglementation interne, l'exercice de cette liberté a souvent des incidences commerciales. De celles-ci, 95 % sont de nature bilatérale. La fièvre porcine classique au Mexique constitue un enjeu trilatéral; selon les autorités mexicaines, elle aurait été éliminée dans les États exportateurs de porc.

Le CMSP a un taux de succès élevé dans la résolution ultime des problèmes, bien que le processus soit lent. Si aucun progrès n'intervient sur une question donnée, le pays lésé peut exiger la convocation d'un groupe spécial en vertu des dispositions de règlement des différends de l'ALÉNA. Le CMSP est parvenu à éviter que des différends n'atteignent le stade final du groupe spécial du fait qu'il existe une procédure officielle par laquelle une Partie à l'ALÉNA peut évaluer sa position par rapport à celle de l'une et/ou l'autre Partie adverse sur une question donnée. Par exemple, le Canada et le Mexique ont supprimé plusieurs irritants possibles, comme les fruits tendres, le porc et les semences des plants de pommes de terre, avant qu'il ne soit nécessaire de constituer un groupe spécial.

³⁸ Le comité a convenu qu'il était important de ne pas reprendre le travail déjà accompli à Genève et d'encourager tous les pays à respecter les règlements de l'OMC. Il a conclu qu'il n'était pas nécessaire pour les pays sud-américains de « réinventer la roue ». Le Canada préside le Comité des obstacles au commerce de la Zone de libre-échange des Amériques.

Quand une question se pose au sein du CMSP, un groupe de travail technique bilatéral est souvent institué pour faire rapport au comité. La troisième Partie, non engagée, peut jouer un rôle important comme conseiller scientifique neutre. Par exemple, dans le cas du différend entre les États-Unis et le Mexique sur les cerises, un chercheur canadien a été invité à participer aux discussions du groupe de travail sous l'égide du CMSP. Le recours à une tierce partie neutre et à des avis scientifiques rationnels a ainsi une valeur de précédent reconnue. Il y a lieu de souligner, toutefois, que le gouvernement mexicain n'a pas toujours la capacité de prendre en compte certaines des questions scientifiques portées à l'attention du CMSP. Au sein du Groupe de travail technique sur les pesticides, par exemple, le Canada et les États-Unis ont des compétences et des expériences scientifiques similaires. À l'heure actuelle, c'est un défi pour le gouvernement mexicain de participer pleinement à ses travaux. Dans ce cas-là, le CMSP a plus de difficulté à parvenir à une décision sur la base de conseils scientifiques rationnels et à refléter pleinement les conditions précises, environnementales et autres, dans les trois pays.

Bon nombre des questions de fond analysées par le CMSP sont des différends bilatéraux anciens, souvent entre les États-Unis et le Mexique. Ces questions comprennent notamment la peste porcine, la détermination de secteurs exempts de maladie dans l'État de Sonora, les restrictions à l'exportation d'avocats mexicains aux États-Unis et de cerises de la côte ouest américaine au Mexique, la consignation par les États-Unis des bonbons en provenance du Mexique (parce que les emballages contiennent du plomb) et les limites imposées au temps de conservation des produits laitiers. L'une des quelques questions canado-américaines à avoir été portées à l'attention du CMSP est l'accès aux États-Unis des plants de pommes de terre. Cela dit, les Parties à l'ALÉNA sont souvent réticentes à soulever des questions bilatérales au sein du CMSP à cause de l'influence que pourrait exercer la tierce Partie. Les Parties préfèrent généralement que les questions soient résolues au niveau technique plutôt que commercial. Le processus du groupe spécial, qui est une mesure de dernier recours, irrite les groupes qui sont engagés des deux côtés de la frontière. Jusqu'à maintenant, aucun groupe spécial sur des différends agricoles n'a été convoqué en vertu de l'ALÉNA, en dépit de nombreuses menaces de le faire³⁹.

Les groupes de travail techniques

Le Groupe de travail technique sur les pesticides est le seul groupe officiel créé sous l'égide du Comité des normes sanitaires et phytosanitaires de l'ALÉNA⁴⁰. Huit groupes de travail techniques additionnels ont été créés aux termes de l'ALE et ont été maintenus dans le cadre de l'ALÉNA. Tous ces groupes sont assujettis au CMSP, et dans les trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, la plupart sont devenus trilatéraux (*de facto*)⁴¹. Les plus importants de ces groupes pour le CMSP sont ceux qui traitent des questions liées aux animaux et à la santé des plantes. Les neuf groupes techniques (et leur statut à la fin de 1996) sont les suivants :

³⁹ Des groupes spéciaux ont néanmoins été constitués à l'Organisation mondiale du commerce pour des questions similaires. Le Canada est actuellement engagé dans différentes phases du processus des groupes spéciaux à l'égard des pétoncles français, du saumon australien et du bœuf aux hormones européen.

⁴⁰ Un nouveau réseau de comités techniques trinational se constitue également sous l'égide de la *Food and Drug Administration* (FDA, Administration des aliments et drogues) des États-Unis (et il en va probablement de même pour les organisations semblables dans d'autres pays).

⁴¹ Les points de vue divergent sur l'utilité de rendre trilatéraux des groupes qui sont demeurés bilatéraux depuis l'ALÉNA. Le Mexique préfère que tous les groupes de travail techniques soient trilatéraux. Le Canada préfère qu'ils soient bilatéraux et donc moins formels. D'un point de vue politique, le gouvernement canadien estime qu'il a intérêt à ce que les groupes de travail fonctionnent sur une base bilatérale parce qu'il est plus facile de résoudre des questions avec une Partie qu'avec deux. Le gouvernement mexicain appuie souvent les normes américaines étant donné l'importance pour le Mexique de protéger ses intérêts commerciaux avec les États-Unis. Chez certains groupes, comme ceux sur l'emballage et l'étiquetage ou sur l'inspection du poisson et des produits de la pêche, les trois pays préfèrent travailler sur une base trilatérale dès le début parce que, plutôt que d'adopter des normes, les comités se concentrent sur l'ouverture des frontières, c'est-à-dire la facilitation de la circulation libre des biens et services entre les pays de l'Amérique du Nord. Dans ce cas-ci, les questions opposent généralement le Canada et les États-Unis au Mexique.

1. Pesticides (trilatéral)
2. Inspection des viandes, de la volaille et des œufs (trilatéral)⁴²
3. Protection des plantes, semences et engrais (trilatéral, avec l'Organisation nord-américaine pour la protection des plantes)⁴³
4. Hygiène vétérinaire (trilatéral)
5. Inspection des produits laitiers, des fruits et des légumes (bilatéral)⁴⁴
6. Médicaments et aliments pour animaux
7. Additifs pour aliments, boissons et colorants et contaminants inévitables (trilatéral)⁴⁵
8. Emballage et étiquetage (trilatéral)⁴⁶
9. Inspection du poisson et des produits de la pêche (bilatéral)⁴⁷

Bien que certains de ces groupes ne soient pas très actifs, l'ALÉNA stipule qu'ils doivent se réunir annuellement pour participer à des échanges techniques. Il y a peu de réunions officielles, mais de nombreuses personnes ayant des responsabilités techniques sont en contact presque hebdomadaire au sein des trois gouvernements.

Certains de ces groupes ont traité explicitement de questions environnementales. Par exemple, le Groupe sur l'hygiène vétérinaire a examiné la coordination des évaluations environnementales requises pour les permis à l'importation par la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Le groupe s'est également attaqué à l'examen des procédures d'urgence pour la destruction et l'élimination d'espèces animales. Dans certaines circonstances, il n'y a pas de mécanismes de consultation précis au sein des groupes de travail techniques.

Le Groupe de travail technique sur les pesticides

En 1995, un nouvel organisme trilatéral sur les pesticides a vu le jour sous l'égide du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires et du Comité des mesures normatives. À l'initiative des États-Unis et du Canada, il résultait de la trilatéralisation du groupe de travail technique Canada-États-Unis sur les pesticides, initialement constitué aux termes du chapitre de l'ALE sur l'agriculture (article 722) pour traiter de la vérification des résidus de pesticides. Ce nouvel organisme de l'ALÉNA relève des deux comités précités. Ses membres sont également en contact avec la CCE par l'entremise du Groupe de travail nord-américain sur la gestion rationnelle des

⁴² Le Groupe d'inspection des viandes, de la volaille et des œufs fonctionne sur une base trilatérale depuis 10 ans, donc avant même la signature de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Il a été officiellement rendu trilatéral dans l'année qui a suivi la signature de l'ALÉNA parce que, d'après des sources non mexicaines, le Mexique voyait dans le groupe un moyen de s'assurer un accès au marché lucratif des viandes aux États-Unis.

⁴³ Ce groupe a également été constitué de façon trilatérale dès le départ, étant donné que les trois pays travaillaient de concert depuis longtemps sur des questions similaires au sein de l'Organisation nord-américaine pour la protection des plantes (ONAPP), un organisme de réglementation. Les trois pays sont membres de l'ONAPP créée sous l'égide de la FAO il y a plus de 15 ans. Quand le Groupe sur la protection des plantes, semences et engrais a été créé en vertu de l'ALÉNA, les programmes de ces deux organes ont été harmonisés; en d'autres termes, ils enrichissent mutuellement leur travail.

⁴⁴ Ce groupe traite des différends commerciaux sur les fruits et les légumes. Depuis 1994, le différend entre le Canada et les États-Unis sur le lait UHT (ultra-haute température) a pris une partie considérable de son temps. Le cas du lait UHT était technique, un problème d'équivalence, mais il avait des connotations politiques et des implications pour la politique commerciale (le cas a fini par être soumis à un groupe spécial de l'ALE en 1993, mais un bon nombre de questions résiduelles ont persisté pendant plusieurs années).

⁴⁵ Ce groupe a été invité à assister à la plus récente réunion du Comité des normes sanitaires et phytosanitaires au printemps 1996. À toutes fins pratiques, ce groupe est trilatéral. Au sein du groupe, différentes théories ont vu le jour sur les additifs, notamment sur la nécessité ou non d'imposer des limites pour les additifs surs. Le groupe travaille à une plus grande harmonisation des additifs individuels pour que les producteurs n'aient pas à changer les gammes de produits à vendre dans les différents pays.

⁴⁶ Ce groupe, l'un des premiers auxquels les Mexicains ont demandé à participer, a traité presque exclusivement de l'échange d'information sur l'étiquetage entre les trois pays.

⁴⁷ Ce groupe a été créé après l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Le système fédéral canadien d'inspection du poisson a constitué la base des directives du *Codex Alimentarius*. Bien que les États-Unis possèdent des systèmes d'inspection à l'échelon des États, ils ont commencé à concevoir un système fédéral d'inspection similaire.

produits chimiques, qui essaie d'éliminer le recours à des produits chimiques dangereux. Le Groupe de travail technique sur les pesticides examine la façon dont les pesticides sont réglementés dans les trois pays, en envisageant les façons d'utiliser au mieux les ressources existantes dans l'évaluation des nouveaux pesticides (y compris par des systèmes d'homologation harmonisés) et en réévaluant les pesticides actuellement homologués, tout en établissant des limites maximales de résidus (généralement à des niveaux réduits) qui ne constituent pas des obstacles au commerce entre les trois pays⁴⁸. Ce groupe de travail est unique parmi les institutions économiques de l'ALÉNA dans la mesure où il inclut une vaste représentation de l'industrie et des organisations non gouvernementales comme le Fonds mondial pour la nature, l'Union des consommateurs et la Coalition nationale contre l'abus de pesticides.

Le Groupe de travail technique sur les pesticides coordonne les positions nord-américaines dans des tribunes internationales comme le Groupe sur les pesticides de l'OCDE. De fait, bon nombre d'activités du groupe de travail sont directement reliées à celles du groupe de l'OCDE, y compris, par exemple, la préparation d'un dossier commun sur la présentation de données à l'appui de l'homologation de pesticides dans les pays membres de l'OCDE. En outre, les trois pays de l'ALÉNA participent aux activités de la Commission du *Codex Alimentarius* et contribuent à l'élaboration des documents et procédures d'orientation dans les différents comités Codex sur les résidus de pesticides dans les aliments⁴⁹.

Les pressions politiques et budgétaires dans les trois pays sont à l'origine du Groupe de travail sur les pesticides⁵⁰. Les préoccupations canadiennes et américaines portaient initialement sur les disparités dans les limites maximales de résidus établies pour les pesticides sur les produits agricoles échangés entre les trois pays. En outre, les États-Unis s'inquiétaient de la migration des pesticides dans l'air et dans l'eau après leur épandage et leur utilisation au Mexique.⁵¹ Pour répondre à ces préoccupations, les fonctionnaires des gouvernements américain et canadien ont convenu de créer un groupe de travail composé de représentants des trois pays; la trilatéralisation de l'organisme canado-américain pour inclure le Mexique a été jugée la meilleure solution⁵².

En avril 1995, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) a été créée au sein de Santé Canada en vue d'administrer la *Loi sur les produits antiparasitaires*. La création de l'ARLA a consolidé le processus d'homologation des pesticides au Canada sous un seul toit et a remplacé le processus interministériel en place. L'ARLA adopte une démarche de gestion du risque dans son processus décisionnel, fondant chaque décision réglementaire sur des évaluations scientifiques objective des dangers pour la santé humaine et l'environnement, tout en tenant compte des besoins entourant le produit. Pour vendre un pesticide au Canada, le producteur doit

⁴⁸ Le Groupe de travail technique sur les pesticides est présidé conjointement par l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (Canada), l'EPA (États-Unis) et le *Secretaría de Salubridad y Asistencia* (SSA, Secrétariat à la Santé et au Bien-être social) (Mexique). Des représentants du Sagar et du Semarnap ont également participé à des réunions du groupe de travail technique. (Au début, la réticence des Mexicains face à la création de ce comité tenait à l'incertitude quant aux organismes gouvernementaux mexicains qui devaient être représentés).

⁴⁹ Le Groupe de travail technique sur les pesticides travaille directement avec l'industrie pour préparer des présentations, notamment sur les systèmes d'homologation. Il s'occupe aussi au renforcement des capacités au Mexique.

⁵⁰ En 1993, le président du Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants, «Kika» Eligio de la Garza, du Texas, a exigé que des mesures soient prises sur les pesticides le long de la frontière mexicano-américaine. Le représentant américain du Commerce extérieur, Michael Kantor, a convenu de prendre les mesures en question. Le Groupe de travail technique sur les pesticides est le seul groupe en son genre qui ait été formellement constitué, étant donné que Kika de la Garza a accordé son appui à l'ALÉNA en échange d'assurances formelles que serait créé un groupe de travail sur les pesticides. Ce groupe met en œuvre le programme du groupe de travail technique canado-américain sur les pesticides et il publie un rapport annuel. (Groupe de travail technique de l'ALÉNA sur les pesticides, Communiqué, 27–29 mars 1996, Washington, DC.)

⁵¹ Les pesticides interdits aux États-Unis qui sont pulvérisés sur les cultures au Mexique peuvent traverser la frontière et aboutir dans les champs aux États-Unis. Les pesticides migrent également à travers le sol et peuvent être transportés par l'eau. Par exemple, des produits chimiques pénétraient dans le Rio Grande après avoir traversé la frontière par les nappes phréatiques et les bassins hydrographiques.

⁵² Des fonctionnaires canadiens et américains ont discuté pendant deux ans de la façon de rendre cet organisme trilatéral. Au Canada, le MAECI a vivement encouragé la participation du Mexique et a même offert de lui donner un havre ALÉNA à Ottawa au besoin. La formation du Groupe de travail technique sur les pesticides, que recommandait fortement l'EPA, a permis d'incorporer les activités de l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis dans le processus de l'ALÉNA.

homologuer son produit auprès du gouvernement fédéral, qui le soumet à des essais pour déterminer s'il reste des résidus dans les aliments et qui, par ailleurs, publie une liste de la quantité de résidus admissible pour chaque type d'aliment. Le processus d'homologation des pesticides doit inclure une évaluation environnementale. C'est pourquoi Environnement Canada et Santé Canada sont membres du groupe trilatéral.

On découvre certaines différences dans les démarches entourant l'homologation des pesticides dans les trois pays. Au Canada comme aux États-Unis, un organisme unique est responsable de l'examen des données pertinentes et de la décision sur l'homologation d'un pesticide. Au Mexique, le *Secretaría de Salubridad y Asistencia* (SSA, Secrétariat à la Santé et au Bien-être social) se fie à l'avis de la *Comisión Intersecretarial para el Control de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas* (Cicoplafest, Commission interministérielle sur la réduction des pesticides, des engrais et des substances toxiques), pour prendre les décisions d'ordre réglementaire. Pour les pesticides homologués, les trois pays se fondent sur le *Codex Alimentarius* pour le classement, mais des systèmes différents y sont rattachés. Pour les pesticides non homologués, les États-Unis exigent des limites non détectables et les produits contenant des pesticides en quantités détectables sont interdits d'entrée. Au contraire, le Canada a une tolérance générale de 0,1 partie par million. Le Mexique semble n'avoir établi aucune limite.

L'ARLA a commencé à travailler avec les États-Unis à l'homologation des nouveaux pesticides. L'ALE a réussi à établir les fondements d'une répartition du travail sur la réglementation des pesticides, l'harmonisation des considérations scientifiques et politiques pour la réglementation des pesticides et la réduction des obstacles au commerce.

Le Groupe de travail technique (trilatéral) sur les pesticides a eu sa première réunion en mars 1996 (le Mexique avait été invité à assister à une réunion antérieure du groupe bilatéral comme observateur). L'établissement de son mandat n'est pas encore terminé. Le groupe fonctionne de façon transparente, organisant des réunions avec des membres intéressés du public le jour qui précède ou qui suit ses délibérations. Des communiqués émis après les réunions du groupe résument les discussions.

La première réunion a porté sur la façon dont les trois pays pourraient faire un meilleur usage des examens de leurs données respectives, éviter le double emploi dans l'évaluation des données soumises à l'appui de demandes d'homologation et comprendre l'importance des écarts apparents dans les exigences au titre des données. Les avantages d'une coopération étroite en matière d'examen des données sur les pesticides sont une efficacité accrue du processus d'examen gouvernemental sans augmentation ou presque des coûts ou, selon certains, avec une réduction possible des coûts réels. En outre, le processus d'homologation dans les trois pays serait plus rapide et l'industrie pourrait un jour n'avoir qu'une présentation à faire dans les trois pays pour étayer le processus d'homologation. On pourrait alors envisager une réduction réelle des coûts pour ceux qui établissent la réglementation et ceux qui doivent s'y conformer.

Suite au travail initial du Canada et des États-Unis, on est parvenu à établir les fondements d'un partage du travail sur la réglementation des pesticides, l'harmonisation des considérations scientifiques et politiques pour la réglementation des pesticides et la réduction des barrières commerciales. À l'heure actuelle, le Groupe de travail technique de l'ALÉNA est le cadre principal pour l'harmonisation et la coordination des activités sur les pesticides au Canada, aux États-Unis et au Mexique. Le groupe couvre tous les aspects des règlements sur les pesticides, qui

comprennent la mise au point et l'application de stratégies intégrées dans la lutte antiparasitaire, l'élaboration de démarches communes pour le développement et l'évaluation des données, l'échange d'évaluations globales des impacts des pesticides sur la santé humaine et l'environnement, de même que la suppression des obstacles inutiles au commerce qui pourraient découler des pratiques réglementaires. Les activités du groupe sont conformes aux objectifs plus globaux de l'ALÉNA en matière de protection de l'environnement et de développement durable⁵³.

À ce jour, les efforts du Groupe de travail technique sur les pesticides ont porté sur la compréhension des différences dans les systèmes de réglementation des trois pays et la détermination de la façon dont ces différences pourraient être atténuées; à l'heure actuelle, il n'y a que des différences mineures entre le Canada et les États-Unis pour ce qui est des exigences de données pour l'approbation des pesticides. Entre autres réalisations, le Groupe de travail a mis en œuvre un programme pour l'examen conjoint des pesticides à risque réduit et un accord portant sur l'échange de renseignements commerciaux confidentiels. Il a produit des cartes de zones pour faciliter l'établissement et l'échange de données sur les résidus et il a harmonisé les exigences pour ce qui est des données environnementales/écotoxicologiques. En dépit de ce dossier de réalisations et de la vaste gamme de projets amorcés par ce groupe, on continue à se poser des questions sur la qualité du travail effectué par ce groupe dans le domaine de l'environnement. Certains observateurs estiment que les normes plus exigeantes du Canada en matière de résidus ont été abaissées pour mieux harmoniser les normes sur les résidus de pesticides dans les trois pays. En outre, dans la mesure où bon nombre des projets ont été initialement lancés par le Canada et les États-Unis, le Mexique ne participe pas pleinement à tous les projets⁵⁴.

Une proposition de restructuration des opérations est à l'étude afin que les trois pays tirent parti des activités coopératives entreprises par le Groupe de travail technique sur les pesticides. La restructuration assurera également que les activités du groupe reflètent les besoins prioritaires des trois pays. Une réunion des hauts fonctionnaires de l'EPA, de l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire et de trois secrétariats mexicains (santé, agriculture et environnement) a eu lieu à Mexico en mars 1997 pour discuter de la restructuration proposée et voir de quelle façon elle pourrait être mise en œuvre. On devait procéder à cette restructuration, du moins en partie, pour la réunion du Groupe de travail technique de juin 1997, à laquelle la CCE devait être invitée⁵⁵.

2.5.2

Le Comité du commerce des produits agricoles

Le Comité du commerce des produits agricoles (CCPA), créé en vertu de l'article 706 de l'ALÉNA, est une autre institution de l'ALÉNA ayant une pertinence potentielle plutôt que directe pour l'environnement. Aux termes de l'ALÉNA, cet organisme a pour fonction : a) « de surveiller et d'encourager la coopération en ce qui concerne la mise en œuvre et l'application de la [...] section [sur l'agriculture]; b) d'offrir aux Parties une tribune leur permettant de se con-

⁵³ Les trois pays ont également résolu de travailler ensemble à l'harmonisation technique d'un registre des pesticides et à l'établissement de barèmes pour les résidus. Les projets en cours ou à l'étude ont trait aux éléments suivants : exigences en termes de données, exposition des travailleurs, toxicité aiguë, biopesticides, utilisation mineure, nouvelle homologation/évaluation, pisciculture, dérive de pulvérisation, lutte intégrée et bonnes pratiques de laboratoire.

⁵⁴ Par exemple, les États-Unis et le Canada ont déjà des cartes des zones de résidus des cultures et de l'utilisation de pesticides. Le Mexique, toutefois, n'a pas de classement précis des pesticides dangereux et le territoire mexicain n'a pas été cartographié. En outre, il ne semble pas plausible que de telles données soient disponibles à l'avenir. Le projet d'examen conjoint des registres décrira les procédures et échéanciers pour l'examen conjoint des présentations de données sur les pesticides à risque réduit entre l'EPA et l'ARLA, mais le Semarnap n'a pas été inclus dans ce projet.

⁵⁵ Le groupe sur les pesticides devait également se réunir en session de planification les 20 et 21 mars 1997, à Mexico, pour examiner les propositions de restructuration initiales. Celles-ci seront distribuées aux principaux intervenants et à d'autres intéressés.

sulter au moins une fois par semestre ou selon qu'elles en conviendront sur les questions se rapportant à la [...] section [sur l'agriculture]; et c) de faire annuellement rapport à la Commission de la mise en œuvre» de la section sur l'agriculture du chapitre 7⁵⁶.

Depuis sa création, le CCPA a connu une série de difficultés connexes à son mandat et à ses procédures de production de procès-verbaux⁵⁷. Lors de ses deux premières réunions, toutefois, il a décidé de se concentrer sur trois questions pertinentes pour l'environnement : les mesures sanitaires et phytosanitaires liées au commerce, les contingents tarifaires (comme ceux qui régissent le commerce céréalier et qui relèvent du nouveau Groupe de travail sur l'administration des contingents tarifaires) et les subventions (qui relèvent du Groupe de travail sur les subventions agricoles)⁵⁸. Dès 1996, le CCPA était devenu très actif et se réunissait trois fois par an. Il a commencé à se concentrer sur des grandes questions de politique et à encourager la coopération entre les trois pays de la région au sein de tribunes internationales (y compris sur la question de l'élimination des subventions à l'exportation).

Le travail du CCPA pourrait avoir un impact important pour l'environnement à deux titres. Tout d'abord, son travail sur les subventions, s'il aboutit, peut atténuer la pression sur des terres nord-américaines peu productives déjà surexploitées. Deuxièmement, son travail sur des questions sanitaires et phytosanitaires en rapport au commerce pourrait également avoir un impact positif sur l'environnement. Pourtant, il y a peu de chances que ce comité se transforme en un organisme qui consacre à l'environnement une attention soutenue. Du point de vue du *Secretaría de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural* (Sagar, Secrétariat à l'Agriculture, à l'Élevage et au Développement rural), l'objectif principal du CCPA, du Comité des mesures normatives et de leurs organes subordonnés est de traiter des obstacles au commerce, principalement pour les produits de l'agriculture et de l'élevage dans le cas du Mexique. Certains comités, comme le Comité du commerce des produits agricoles (créé en vertu de l'article 706 de l'ALÉNA), ont servi de tribune pour la délégation mexicaine, qui s'est efforcée de faire la preuve que certaines maladies des plantes et des animaux avaient été éliminées au Mexique dans le but de rendre les marchés plus accessibles pour les produits mexicains qui ont toujours été interdits aux États-Unis. Le Groupe de travail sur les mesures techniques et la commercialisation du bétail et des produits agricoles (créé en vertu du paragraphe 703.2 de l'ALÉNA) permet également de résoudre les problèmes qui peuvent avoir pour origine les normes de classement et de qualité ayant un effet sur le commerce. La plupart des efforts du Sagar portent sur ces deux comités, car il est très important pour le Mexique d'avoir accès à des marchés pour des produits comme les avocats, les tomates, le bœuf et d'autres produits de l'élevage, qui ont une importance critique pour son économie.

À l'avenir, le programme de travail du CCPA pourra avoir un impact environnemental additionnel par l'entremise du Groupe de travail sur les subventions agricoles, qui veillera à établir des mesures de soutien interne ayant des effets nuls ou minimes sur le commerce ou la production.

⁵⁶ Aux États-Unis, le comité est présidé par Richard Schroeder, administrateur adjoint du Service de gestion des ressources agricoles étrangères, *US Department of Agriculture* (Département américain de l'Agriculture), et Len Condon, Bureau du représentant du commerce extérieur. Au Mexique, en 1996, les coprésidents étaient Humberto Jasso, Secofi, et Jaime Almonte, Sagar. Le comité est officiellement coprésidé au Canada par le directeur général de la politique commerciale internationale, Agriculture et Agroalimentaire Canada, et le directeur général de la politique commerciale, MAECI.

⁵⁷ Une partie du délai pris à faire démarrer le CCPA pourrait être dû à la réticence des responsables canadiens des relations canado-américaines (et peut-être de leurs homologues américains) à faire évoluer leur relation bilatérale de longue date vers cette nouvelle instance trilatérale. Le Canada et le Mexique avaient maintenu le contact sur des questions agricoles depuis le début des années 1980, quand des discussions avaient eu lieu sur l'expédition de produits mexicains au Canada, de même que sur les questions connexes de normes de classement, l'homologation, la surveillance et la réglementation des pesticides, et la formation du personnel. Il y a également eu des contacts bilatéraux établis par la Commission canadienne des produits laitiers à propos du lait en poudre du Mexique. Toutefois, ces contacts ont donné peu de résultats. La décision de créer le CCPA résultait en partie de l'expérience acquise au sein de l'ALE, lequel prévoyait une commission agricole qui réunirait le ministre canadien de l'Agriculture et le secrétaire américain à l'Agriculture avec divers groupes de travail relevant d'eux. Au cours des quelques premières années, il est devenu évident que la structure ne fonctionnait pas; les ministres avaient de la difficulté à trouver le temps de se rencontrer et quand ils y parvenaient, ils ne couvraient pas l'ordre du jour préétabli.

⁵⁸ Il a également créé un Groupe de travail trilatéral sur les normes de classement et de qualité des produits agricoles et réuni les représentants gouvernementaux du Comité consultatif des différends commerciaux privés concernant les produits agricoles et le Groupe de travail sur les subventions agricoles.

Ce groupe de travail étudiera plus en profondeur les possibilités d'étendre ces activités par le biais de la Zone de libre-échange des Amériques et avec l'Union européenne. Deux groupes additionnels ont une pertinence environnementale. Le Comité consultatif des différends commerciaux privés concernant les produits agricoles examinera l'harmonisation et l'établissement de normes communes eu égard à des produits agricoles, tandis que le Groupe de travail sur les normes de classement et de commercialisation des produits agricoles examinera le classement et les normes de mise en marché ayant un effet sur le commerce agricole entre les trois pays.

2.5.3

Le Comité du commerce des produits

Le Comité du commerce des produits (CCP), qui relève de la Commission du libre-échange, ne traite pas directement de questions environnementales, mais il pourrait avoir un impact à cet égard par l'accélération des réductions tarifaires sur des marchandises ou des produits agricoles respectueux de l'environnement. En effet, avec son mandat au titre des réductions tarifaires accélérées (éventuellement appliquées à des produits ou méthodes sans danger pour l'environnement), sa pertinence environnementale virtuelle est considérable. D'après l'article 316 de l'ALÉNA, le comité doit tenir des réunions distinctes avec les autorités frontalières responsables des douanes, de l'immigration, de l'inspection des produits alimentaires et agricoles, des services d'inspection à la frontière et des règlements de transport afin de prendre en compte les questions liées au mouvement des biens par les points d'entrée des Parties à l'ALÉNA⁵⁹.

Le CCP est une forme élargie du comité bilatéral de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis responsable de la réduction des tarifs. Le comité bilatéral, qui a connu beaucoup de succès en accélérant le commerce pour une valeur de plus d'un milliard de dollars, a simplement été prolongé sous la forme d'un comité de l'ALÉNA et son mandat a été élargi. La réduction tarifaire accélérée se déroule de façon progressive; à chaque session, le comité établit une courte liste qui est distribuée aux principaux intervenants par le biais de la gazette officielle de chaque pays : la *Gazette du Canada*, le *Federal Register* américain et le *Diario Oficial* mexicain. Les associations industrielles pertinentes et les fonctionnaires concernés sont aussi avisés. Par exemple, au Canada, les Groupes consultatifs sectoriels sur le commerce international sont contactés à propos des changements à venir et Industrie Canada évalue toutes les propositions. Le comité examine les demandes des groupes d'intérêt du secteur privé et de l'industrie avant de prendre une décision; c'est essentiellement un processus dirigé par l'industrie.

Le comité s'est réuni quatre fois depuis le 1^{er} janvier 1994. Lors de la première réunion, à Mexico (10 mars 1994), certains fonctionnaires ont indiqué leurs préoccupations à l'égard des réductions tarifaires accélérées qui étaient envisagées si peu de temps après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. La deuxième et la troisième réunions ont eu lieu à Washington (8 et 22 avril 1994). Lors de la deuxième réunion, une liste consolidée des demandes de réduction tarifaire accélérée formulées par les Parties a été distribuée. La quatrième réunion a eu lieu à Ottawa (26–27 juin 1995)⁶⁰.

⁵⁹ Le comité est dirigé, pour le Canada, par Patricia Close, Finances Canada; pour les États-Unis, par John Melle, Bureau du représentant du commerce extérieur; pour le Mexique, par Humberto Jasso, Secoñ.

⁶⁰ Les points à l'ordre du jour incluaient des réductions tarifaires accélérées pour certains produits, le système mexicain d'enregistrement des importations, les droits américains à la frontière, les changements aux règles d'origine non préférentielles américaines pour les produits textiles, les certificats mexicains pour les produits non d'origine et les tarifs mexicains élevés sur les canards et les oies congelées. La première ronde de réduction tarifaire accélérée sous l'égide de l'ALÉNA a été conclue le 20 mars 1997 et l'on s'attend à ce que la seconde ronde se termine le 1^{er} décembre 1997.

Jusqu'à maintenant, le CCP n'a pas examiné spécifiquement des réductions tarifaires pour les écotecnologies ou pour des produits respectueux l'environnement. Comme il s'agit d'un nouveau secteur en expansion, les industries pourraient avoir besoin d'un peu plus de protection pour se doter d'une capacité concurrentielle globale et pourraient ainsi ne pas souhaiter des réductions tarifaires accélérées. De fait, les associations industrielles au Canada n'ont pas demandé une élimination accélérée de tarifs américains ou mexicains.

Facteurs explicatifs

Les réalisations environnementales relatives du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, du Groupe de travail technique sur les pesticides et du Comité du commerce des produits agricoles illustrent l'importance de plusieurs facteurs améliorant la performance des institutions de l'ALÉNA du point de vue du développement durable. L'interdépendance écologique directe pour au moins une des trois relations bilatérales en Amérique du Nord apparaît décisive, comme le Groupe sur les pesticides le démontre. Dans ce cas-ci, le leadership américain est important, y compris l'engagement à gérer les problèmes bilatéraux par le biais des mécanismes trilatéraux de l'ALÉNA naissant. Un autre facteur intervient, à savoir la perspective de réduire les coûts et les déficits budgétaires gouvernementaux par la collaboration, sans compter la volonté manifeste de respecter et d'honorer une recherche scientifique intègre et indépendante dont les résultats peuvent servir de fondement à des solutions éventuelles.

Tout aussi pertinent est le facteur institutionnel du « cadre » fourni par d'autres régimes, comme l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et l'OCDE dans le cas des pesticides, l'Organisation nord-américaine pour la protection des plantes, l'Organisation mondiale du commerce, la Zone de libre-échange des Amériques et l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique dans le cas du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires. La structure institutionnelle des organismes de l'ALÉNA eux-mêmes apparaît toutefois moins importante dans la mesure où les deux comités et le groupe de travail avaient connu un départ relativement tardif comme institutions trilatérales, et que le groupe de travail avait une double appartenance puisqu'il relevait des deux comités. Un facteur, toutefois, dans le succès des travaux de ce groupe tient peut-être à la participation des ministères de l'Environnement, d'une vaste gamme d'intervenants non gouvernementaux et, indirectement, de la Commission de coopération environnementale.

Le dernier facteur touche aux intérêts en jeu pour le secteur commercial. Les progrès réalisés par le Groupe de travail technique sur les pesticides laissent entrevoir des réductions dans les coûts de la réglementation et les échéanciers d'opération, ce qui constitue une incitation globale pour l'industrie à appuyer le travail du groupe.

3.0

Autres institutions pertinentes du point de vue de l'environnement

Des institutions post-ALÉNA actuellement ou potentiellement pertinentes du point de vue de l'environnement, les plus importantes sont le nouveau Groupe consultatif sur les transports, qui est doté de groupes de travail qui reproduisent la structure du Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres (SCNTT). Il y a aussi le Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique, qui n'est pas encore formé et dont l'idée a germé en 1996, et le nouveau Groupe sur la santé, doté d'un rôle consultatif. Tous trois pourraient avoir un potentiel environnemental important.

La performance environnementale de ces groupes couvre, jusqu'à maintenant, une vaste gamme d'éléments. À un extrême se situe le Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique, qui n'a toujours pas d'existence formelle mais qui offre des perspectives d'action tant environnementale qu'économique axée à la fois sur les marchés et sur les consommateurs. À l'autre extrême, on trouve le Groupe consultatif sur les transports, qui pourrait éroder l'action du SCNTT sur les émissions de gaz d'échappement et influencer sur l'échéancier et les autres responsabilités environnementales imposées par le texte de l'ALÉNA.

3.1

Le Groupe consultatif sur les transports

Après la première réunion du SCNTT (sous l'égide du Comité des mesures normatives) en juin 1994, un nouveau groupe consultatif sur les transports (GCT) a vu le jour. Bien qu'il fonctionne en dehors des structures de l'ALÉNA et en dehors de tout échéancier établi, le groupe relève néanmoins des chefs de délégation du SCNTT et en reçoit des directives. Le GCT découle d'une prise de conscience de l'importance, pour la mise en œuvre de l'ALÉNA, des questions de transport autres que celles qui sont liées aux normes. Les présidents des groupes de travail du SCNTT, qui ont proposé la création de cet organe, ont constaté que les questions telles que l'immatriculation des véhicules, la taxation et les conditions d'entrée ne relevaient pas du mandat de l'ALÉNA.

Le GCT, qui se réunit officiellement le jour qui précède les réunions du SCNTT, compte cinq groupes de travail. Le premier groupe traite des aspects opérationnels du transport, comme les exigences des organismes responsables, l'immatriculation des véhicules et les frais pour traverser la frontière. Il s'efforce de comprendre les processus en cours dans les trois pays. Le deuxième groupe traite des questions frontalières comme les douanes et l'immigration et les documents requis pour le transport ferroviaire. Les normes ferroviaires qui étaient à l'étude au sein du SCNTT IV ont été transférées à ce groupe (voir la sous-section 3.4.1). Le troisième groupe traite

de l'automatisation des données sur le camionnage et facilite l'échange de données sur la validité des permis de conduire et les condamnations ultérieures, de même que l'échange de renseignements sur les véhicules; il dirige un programme de surveillance des évaluations de la sécurité des transporteurs routiers. Le quatrième groupe, qui s'occupe de science et de technologie, gère un programme financé par le Canada pour former des Mexicains sur simulateurs. Le cinquième groupe, dont le mandat est connexe aux questions d'ordre maritime, est inactif. Jusqu'à maintenant, aucun n'a traité directement des questions environnementales, pas même celles qui avaient été soulignées pendant le débat sur l'ALÉNA, comme les déversements de pétrole et les accidents mettant en cause des bateaux-citernes traversant l'un ou l'autre des trois pays.

3.2

Le Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique

Un troisième organe pertinent du point de vue de l'environnement a théoriquement vu le jour en 1996 et ses attributions ont trait à l'efficacité énergétique. Il ne fait pas partie de la structure de la Commission du libre-échange. Il est plutôt issu de la coopération Canada-États-Unis dans le domaine de l'efficacité énergétique. Au Canada, la direction provient du Bureau de l'efficacité énergétique à Ressources naturelles Canada. Un obstacle à la transformation de ce groupe en un organe trinational, que le Canada et les États-Unis préféreraient, est l'impossibilité pour le Mexique d'y participer faute de fonds.

Le gouvernement canadien est convaincu qu'à l'avenir, une fois qu'il aura pris son essor sur une base trilatérale et aura atteint un rythme de croisière, le Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique pourrait élargir ses horizons. Au début, les États-Unis avaient conçu un programme qui permettrait à des manufacturiers américains de placer sur des produits une étiquette en trois langues qui s'appliquerait à toute l'Amérique du Nord. Au Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international envisage une progression des étiquettes, qui iraient de la simple description de l'efficacité énergétique d'un produit à une évaluation de cette efficacité. Sur cette question, le Canada et les États-Unis sont sur le point de parvenir à un accord. Le système serait ensuite étendu à des produits allant des appareils électroménagers aux téléviseurs, lampes et ampoules. Les trois pays pourraient découvrir qu'ils peuvent harmoniser sans difficulté de nouvelles applications, par exemple, en introduisant un système nord-américain unique pour les téléviseurs et les ordinateurs.

Ce développement post-ALÉNA révèle un potentiel exceptionnel au plan environnemental. Il repose sur un intrant à l'échelle de l'économie toute entière et significatif du point de vue de l'environnement, tire parti de la liberté de choix de consommateurs informés qui se préoccupent de l'environnement et traite le cycle de vie d'un produit dans une perspective élargie et respectueuse des échanges commerciaux. Maintenant que les activités de la Commission de coopération environnementale en matière d'efficacité énergétique ont pris fin, la création d'un tel groupe sur une base trilatérale est encore plus importante.

3.3

Le Groupe sur la santé

Depuis que l'ALÉNA est entré en vigueur, un mécanisme de consultation trilatéral entre Santé Canada, l'US *Food and Drug Administration* (FDA, Administration des aliments et drogues) et le Sagar a vu le jour. Ceux qui sont engagés dans ce groupe soutiennent qu'il n'a aucune relation avec l'ALÉNA.

La réunion qu'ont eue les responsables de la santé des trois pays au cours de la première moitié de 1996 était motivée par le désir de passer en revue les normes de santé et d'examiner ensemble les problèmes comme les possibilités communs. À l'instar des processus post-ALÉNA dans le domaine des transports, cette réunion était motivée davantage par des préoccupations fonctionnelles que par la compétition ou l'émulation. Dans la mesure où les normes sanitaires sont souvent liées aux précurseurs environnementaux d'une santé affaiblie chez les humains ou peuvent produire des percées analytiques transférables aux questions environnementales, le travail de ce groupe pourrait devenir pertinent pour la communauté environnementale.

Facteurs explicatifs

Les grandes variations dans la performance des organismes décrits dans cette section portent à croire qu'il existe plusieurs facteurs additionnels capables de susciter une contribution environnementale importante des institutions. Bien qu'une responsabilité écologique précise, obligatoire et juridiquement formulée, accompagnée d'échéanciers définis, puisse améliorer la performance environnementale dans certains cas, les efforts consacrés à la création d'un Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique montrent que ces conditions ne sont pas nécessaires, surtout quand des fonctionnaires progressistes peuvent définir des secteurs où des investissements à faibles coûts peuvent produire des gains importants pour l'économie et l'environnement.

Pourtant, la leçon principale semble être que l'ALÉNA est « mieux que rien », en dépit des critiques de certains observateurs qui soutiennent que ses dispositions environnementales sont trop faibles. Comme on l'a mentionné plus haut, les mêmes fonctionnaires sont membres du Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres, une instance de l'ALÉNA dotée d'un mandat environnemental, et du Groupe consultatif sur les transports, un organisme extérieur à l'ALÉNA, sans mandat environnemental. Des considérations environnementales pourraient ainsi être prises en compte dans les activités du Groupe consultatif sur les transports. Bien que le Comité du commerce des produits n'ait aucun mandat environnemental, il est possible que les ministères à vocation internationale qui en sont responsables (ministère des Finances au Canada et Bureau du représentant du commerce extérieur aux États-Unis) puissent y apporter un enrichissement similaire au plan des enjeux environnementaux.

Un dernier facteur est la faiblesse organisationnelle et financière des éco-industries, c'est-à-dire celles des produits et services environnementaux. Le fait que ces industries n'aient pas demandé à être prises en compte dans le programme politique de l'ALÉNA a contribué à l'absence d'action au sein du Comité du commerce des produits et semble avoir contribué au retard dans la création d'un groupe trilatéral sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique.

4.0

La Commission de coopération environnementale

Il importe que tout examen des activités environnementales des institutions économiques de l'ALÉNA et toute évaluation des progrès réalisés soient effectués dans le contexte du travail de la Commission de coopération environnementale (CCE) elle-même⁶¹. Dans certains cas, la CCE pourrait entreprendre des travaux que l'on aurait initialement envisagé d'effectuer au sein des institutions économiques de l'ALÉNA, particulièrement parce que le texte de base de l'ALÉNA a été élaboré avant l'ANACDE (qui a créé la CCE) et parce que la CCE est dotée d'un secrétariat professionnel unique dont la Commission du libre-échange ne dispose toujours pas. Dans d'autres cas, comme les pesticides, la CCE appuie le travail des institutions économiques de l'ALÉNA par des programmes de coopération tout en évitant le double emploi. Mais, plus important encore, dans la mesure où la CCE et les institutions économiques de l'ALÉNA ont des responsabilités tant économiques qu'environnementales et partagent un engagement profond envers le développement durable, la façon dont elles travaillent séparément et en tandem sera critique dans la détermination des progrès accomplis au titre des liens commerce-environnement pour promouvoir le développement économique durable en Amérique du Nord⁶².

La CCE repose sur une structure à trois volets : un Conseil dont les membres ont rang ministériel, qui sert d'organe de direction, un Secrétariat situé à Montréal, qui fournit au Conseil un appui technique, administratif et opérationnel, et un Comité consultatif public mixte (CCPM) de 15 membres, qui formule des avis au Conseil sur tout sujet connexe à l'ANACDE.

Les opinions varient quant au potentiel et à la performance globale de la CCE tant en termes généraux qu'en rapport avec l'une de ses tâches essentielles, la promotion des liens entre le commerce et l'environnement en Amérique du Nord. Pour certains observateurs, l'impact environnemental positif de la CCE dépend d'une vaste gamme de facteurs, y compris l'engagement des Parties envers l'organisation, un financement adéquat, la qualité de la participation ministérielle, la légitimité des recommandations du Conseil au vu des mandats des organisations environnementales nationales, l'indépendance du Secrétariat de la CCE et la qualité de son personnel, sa compétence technique et sa capacité analytique (y compris la vérification indépendante de l'information fournie par les gouvernements), la qualité des membres nommés au CCPM, la relation entre le CCPM, le Conseil et le Secrétariat, les liens établis entre les groupes environnementaux et

⁶¹ D'un point de vue analytique, le travail de la CCE elle-même pourrait représenter la répercussion environnementale la plus directe du régime de l'ALÉNA jusqu'à maintenant.

⁶² Aussi ce chapitre porte-t-il sur la relation entre la CCE et les autres institutions de l'ALÉNA, plutôt que sur le travail de la CCE dans son ensemble. D'autres aspects du travail de la CCE qui sont pertinents pour forger des liens accrus entre le commerce et l'environnement d'une part et le développement durable d'autre part sont le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale et les procédures prévues aux articles 13 et 14 de l'ANACDE.

l'ouverture, la transparence et la nature proactive de sa structure⁶³. Pour d'autres, l'établissement de la CCE a marqué un mouvement majeur en direction d'une gestion régionale en créant un nouveau centre d'activité politique et de légitimité sur le continent auquel les autorités politiques nationales s'adapteront avec le temps (Munton et Kirton, 1994). Et d'autres encore peignent la CCE comme étant dans une position de faiblesse, contribuant au mieux à la gestion environnementale transfrontalière à l'avenir si les gouvernements membres le lui permettent (Mumme et Duncan, 1996).

Un rapport complet et officiel sur le rôle de la CCE dans l'amélioration des répercussions environnementales de l'ALÉNA devrait être disponible en 1998, année où le Conseil sera tenu, conformément à l'ANACDE, de passer en revue le fonctionnement de l'Accord et d'en évaluer l'efficacité. Dans le contexte actuel, toutefois, il est important d'examiner comment la CCE s'est acquittée des questions préoccupant tout particulièrement les institutions économiques de l'ALÉNA, si elle a forgé une relation productive avec ces institutions et comment elle pourrait prendre les mesures nécessaires pour faire avancer la cause du développement durable en élargissant les bases de la coopération.

4.1

Les organes de la CCE

4.1.1

Le Conseil de la CCE

L'article 9 de l'ANACDE stipule que le Conseil de la CCE sera composé de représentants des trois Parties ayant rang ministériel. En tant qu'organe de direction de la CCE, le Conseil encadre toutes les opérations de la CCE; il se réunit au moins une fois par an (une partie de sa réunion annuelle est ouverte au public)⁶⁴. Les décisions sont prises par consensus, à moins qu'il n'en soit prévu autrement dans l'Accord. Toute décision ou recommandation du Conseil est généralement rendue publique. Le Conseil est habilité à considérer et à élaborer des recommandations sur des questions environnementales précises et dans la mesure où elles ont un lien avec le développement économique. Dans cet esprit, le Conseil peut instaurer un processus pour élaborer des recommandations qui conduiront à une plus grande compatibilité entre les Parties dans le domaine des procédures d'évaluation de la réglementation technique, des normes et de la conformité en matière d'environnement, sans réduire les niveaux de protection de l'environnement. Dans son travail, le Conseil encourage l'application efficace et le respect des lois et règlements sur l'environnement.

⁶³ On trouvera une description des pouvoirs et des possibilités de la CCE dans Johnson et Beaulieu (1996). Voir également Abbott (1996).

⁶⁴ La première réunion du Conseil a eu lieu en juillet 1994 à Washington, DC, la seconde en octobre 1995 à Oaxaca, au Mexique, la troisième les 31 juillet et 1^{er} août 1996 à Toronto, et la quatrième en juin 1997 à Pittsburgh.

Lors de la réunion du Conseil de 1996 à Toronto, plusieurs signes révélateurs ont permis de comprendre que la création de liens égalitaires et intégrés entre le commerce et l'environnement au profit du développement durable était une priorité élevée de la CCE. Le ministre canadien de l'Environnement d'alors, Sergio Marchi, a publiquement affirmé son engagement envers un lien incontournable entre la libéralisation des échanges et la coopération environnementale. L'administratrice de l'EPA, Carol Browner, a inclus le commerce parmi ses priorités afin de mieux cibler le programme de la CCE. Et la secrétaire à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches du Mexique, Julia Carabias, a fait remarquer que le Conseil ne pouvait permettre que des problèmes commerciaux imposent des pressions sur des projets au détriment de l'environnement. Certains membres du Conseil ont souligné la nécessité d'accroître la solidarité nord-américaine au sein des tribunes multilatérales plus vastes traitant de questions liant le commerce et l'environnement. Plus important encore, les ministres ont souligné dans leur communiqué final qu'il était nécessaire de contribuer au débat sur le commerce et l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce en prévision de la réunion ministérielle de cette organisation en décembre 1996. Ils se sont aussi engagés à se réunir avec les ministres du Commerce de l'ALÉNA pour discuter de leurs préoccupations communes⁶⁵.

Cet intérêt pour la relation entre le commerce et l'environnement a continué à se manifester lors de la réunion du Conseil en juin 1997 à Pittsburgh. Julia Carabias, secrétaire mexicaine à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches et membre du Conseil de la CCE, a mis l'accent sur l'importance vitale de la relation entre commerce et environnement pour le travail de la CCE. Outre l'annonce de plusieurs initiatives environnementales transfrontalières, le Conseil a décidé qu'il fallait poursuivre le projet sur les répercussions environnementales (du commerce et de l'investissement) de l'ALÉNA — dont cette étude est une composante — et a recommandé la sélection de paramètres pour le programme de travail de 1998. Le Conseil a également convenu du processus de révision de l'ANACDE et de la consultation publique qui complètera cette évaluation⁶⁶. Les membres du Conseil ont aussi annoncé qu'une session spéciale du Conseil aurait lieu en octobre 1997 pour accélérer le travail sur des priorités importantes de la CCE.

Les questions liées au commerce et à l'environnement ont également constitué un élément permanent du programme des responsables de la gestion de la CCE entre les réunions annuelles du Conseil. Les représentants suppléants, qui ont rang de secrétaire adjoint, se rencontrent ou se parlent au téléphone une fois par mois. Ils sont assistés par un comité permanent subalterne qui s'est réuni 24 fois en 1996. Aux États-Unis, l'EPA a un coordonnateur pour l'ALÉNA qui, en plus de servir de point d'ancrage, a commencé à rencontrer les fonctionnaires du Bureau du représentant du commerce extérieur pour stimuler une coordination commerce–environnement à l'échelle nationale.

4.1.2

Le Secrétariat de la CCE

Le Secrétariat de la CCE, qui compte environ 50 employés en 1997, fournit un appui technique, administratif et opérationnel au Conseil et aux comités et groupes institués par le Conseil. Des fonds de 9 millions de dollars américains ont été approuvés pour la CCE en 1996, à verser à parts

⁶⁵ « Communiqué final : Les ministres de l'Environnement de l'Amérique du Nord accélèrent les efforts de protection environnementale », Toronto, 2 août 1996. En prévision d'un accord de libre-échange bilatéral Canada–Chili et de l'accession probable du Chili à l'ALÉNA, des représentants du Chili ont participé comme observateurs aux réunions publiques du Conseil (mais non aux sessions à huis clos).

⁶⁶ « Communiqué final de la Commission environnementale de l'ALÉNA – 4^e séance annuelle », Pittsburgh, 13 juin 1997.

égales par les trois pays⁶⁷. Cet investissement pour faire avancer la cause du développement durable et de l'environnement en Amérique du Nord est le même, en dollars d'origine, qu'en 1994, en dépit d'une expansion majeure dans le travail du Secrétariat. La CCE a été fonctionnelle beaucoup plus rapidement que les autres organes liés à l'ALÉNA, en partie parce qu'elle a été la première à se choisir un directeur exécutif et à recruter son personnel.

4.1.3

Le Comité consultatif public mixte

Le but du Comité consultatif public mixte (CCPM) est de s'assurer que les citoyens des trois pays jouent un rôle actif dans l'exécution du mandat de la CCE. Le CCPM fournit également des avis au Conseil sur des questions relevant de l'ANACDE, notamment le programme annuel et le budget de la CCE; il est aussi habilité à fournir des informations techniques, scientifiques et autres au Conseil. Le CCPM est censé se réunir au moins une fois par an au moment de la session régulière du Conseil ou à la discrétion de ses membres. Cinq bénévoles nommés par le gouvernement de chaque pays siègent au CCPM⁶⁸. En 1995 le CCPM s'est réuni cinq fois; trois consultations publiques ont eu lieu en 1996.

Dans les mois précédant les réunions du Conseil, le CCPM organise des consultations publiques régionales auxquelles assistent des représentants des ONG, de l'industrie, de la communauté universitaire et du gouvernement. Un résumé des consultations est ensuite préparé à l'intention du Conseil. Avant la session régulière du Conseil en 1996, des consultations publiques ont eu lieu à Montréal, Toronto et San Diego. Les discussions ont porté sur des questions environnementales d'intérêt central pour les ministres de l'environnement, notamment : la réduction des risques sanitaires attribuables aux contaminants de l'environnement, la conservation de la biodiversité nord-américaine, le renforcement des liens entre l'environnement et l'économie en Amérique du Nord et la définition des activités de la CCE engageant la participation du public. En 1997, des consultations publiques ont lieu sur trois thèmes précis : le transport à grande distance des polluants atmosphériques en Amérique du Nord; l'observation volontaire des lois sur l'environnement et le réseautage des groupes environnementaux de l'Amérique du Nord.

En 1995, le CCPM a donné sept fois des avis au Conseil sur des questions comme l'expansion de l'ALÉNA ou le programme annuel et le budget de 1996. Lors de sa session régulière d'octobre 1995, le Conseil a demandé au CCPM son avis sur les questions suivantes : le suivi du rapport visé à l'article 13 sur le réservoir Silva, le programme de travail de 1996 et les critères de sélection des projets financés par le Fond nord-américain pour la coopération environnementale. En 1996, le CCPM a donné dix fois des avis au Conseil.

Par son travail, le CCPM, qui comprend des représentants des groupes environnementaux et du secteur commercial des trois pays, a contribué à renforcer les liens entre l'environnement et le commerce en encourageant un processus très ouvert par lequel les considérations tant économiques qu'environnementales peuvent entrer dans le processus décisionnel de la CCE. Les membres du CCPM ont également appuyé les travaux de la CCE sur l'environnement et le commerce.

⁶⁷ Ce montant est inférieur à celui autorisé dans la législation de mise en œuvre de l'ALÉNA, où le Congrès américain avait approuvé, pour la CCE, une contribution de 5 millions de dollars américains pour l'année financière 1995 (US General Accounting Office, 1994, 25). Le budget pour 1996 était de 10 255 000 \$ US, et pour 1997, de 9 942 000 \$ US.

⁶⁸ Les membres actuels du CCPM sont María Cristina Castro (présidence), T.M. « Mike » Apsey, Guillermo Barroso, Peter A. Berle, Jorge A. Bustamante, Michael E. Cloghesy, Louise Comeau, Jacques Gérin, Dan Morales, Jonathan Plaut, Ivan Restrepo, Jean Richardson, Mary Simon et John D. Wirth. Très peu de ces membres sont engagés dans les structures consultatives sur le commerce international (comme le Comité consultatif sur le commerce international au Canada), et le CCPM lui-même n'a pas encore tenu de réunion avec de tels organismes.

Les Comités consultatifs nationaux

Les trois pays ont institué des Comités consultatifs nationaux (CCN) (article 17 de l'ANACDE) qui conseillent les membres du Conseil sur des questions liées à la CCE. Le Comité consultatif national américain, mis sur pied en septembre 1995, comprend de 12 à 14 membres de divers milieux géographiques, ethniques et professionnels, qui représentent les ONG environnementales, la communauté universitaire et le secteur des affaires. Les membres de ce comité sont nommés par l'administratrice de l'EPA, avec l'approbation de la Maison Blanche. Ils se réunissent deux fois par an, en avril et en septembre. La première réunion a eu lieu en septembre 1995, et quatre autres réunions ont été tenues depuis cette date. Le comité relève de l'administratrice de l'EPA par l'entremise du représentant suppléant américain et membre du Comité permanent général.

Le CCN du Canada a été créé en août 1996. Il est nommé par le Comité gouvernemental canadien, qui est composé des ministres de l'Environnement du Canada et des provinces qui ont accepté d'être liés par les termes de l'ANACDE dans le cadre de l'accord intergouvernemental canadien sur l'ANACDE. Le comité compte actuellement six membres, qui représentent les ONG environnementales et le secteur commercial; il fait rapport au Comité gouvernemental canadien. Depuis août 1996, le CCN s'est réuni deux fois et a eu de nombreux appels conférence.

Au Mexique, le CCN est également le Comité consultatif national pour le développement durable. Cet organisme est composé de cinq conseils régionaux, chacun comprenant environ 50 membres. Chaque conseil régional comprend une table ronde d'environ six personnes de haut niveau auxquels les membres de chaque conseil se rapportent. Les tables rondes des cinq conseils régionaux constituent le CCN mexicain, qui compte quelque 30 personnes représentant les ONG environnementales, la communauté universitaire et l'industrie. La secrétaire à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches, qui est aussi membre du Conseil de la CCE, est la présidente de cet organisme.

Les Comités consultatifs gouvernementaux

Les Parties sont également autorisées à réunir des comités consultatifs gouvernementaux qui les conseillent sur la mise en œuvre et le développement ultérieur de l'ANACDE. Le Canada et les États-Unis ont chacun créé un tel groupe. Celui des États-Unis, officiellement appelé *Governmental Advisory Committee to the US Representative to the North American Commission for Environmental Cooperation*, compte dix personnes et deux nominations additionnelles sont en attente. Ce groupe se réunit en même temps que le CCN, en session plénière, puis indépendamment.

Le gouvernement canadien a mis sur pied un comité interministériel pour traiter des questions relatives à l'Accord. Les quelque 20 représentants de ministères fédéraux se réunissent selon les besoins et sont consultés avant les grandes réunions des membres du Conseil ou de leurs représentants suppléants, quand des décisions sont attendues sur des questions importantes comme l'approbation du programme de travail annuel et le budget.

Les comités spéciaux et les groupes de travail

En vertu de l'alinéa 9(5)a) de l'ANACDE, le Conseil de la CCE peut instituer plusieurs types de groupes ou comités et leur assigner des responsabilités pour venir en aide à la CCE : comités spéciaux ou permanents, groupes de travail, groupes d'experts. Les comités spéciaux se concentrent sur une question précise pendant une période donnée à l'intention du Conseil, tandis que les comités permanents sont responsables d'une fonction régulière auprès du Conseil. Les groupes de travail entreprennent des activités précises en rapport avec un secteur donné du programme ou une fonction particulière du Conseil. Les groupes d'experts prodiguent des avis au Conseil sur n'importe quel aspect opérationnel ou politique lié à l'ANACDE ou au programme de travail.

Le Conseil a créé plusieurs groupes. Le Groupe de travail nord-américain sur la gestion rationnelle des produits chimiques compte quatre groupes chargés de se concentrer sur les BPC, le DDT et le chlordane, le mercure et les critères de sélection d'autres substances⁶⁹. Le Groupe de travail nord-américain sur la coopération en matière d'application et d'observation de la législation environnementale est composé de hauts responsables de l'application de la législation sur l'environnement des trois pays. Son groupe conjoint, le Groupe de travail nord-américain sur l'application de la législation sur les espèces sauvages coopère également avec le Comité trilatéral sur la conservation et la gestion des espèces sauvages et des écosystèmes. Un autre exemple de travail en commun parmi les experts au sein de la CCE est la participation du groupe sur la coopération en matière d'application à l'élaboration d'une stratégie d'observation pour les plans d'action régionaux sur la gestion rationnelle des produits chimiques.

4.2

Les relations entre la CCE et les institutions de l'ALÉNA

La CCE est ainsi bien placée pour établir le mécanisme institutionnel souple requis pour lancer un dialogue sur le commerce et l'environnement avec les institutions économiques de l'ALÉNA. De fait, des membres des comités économiques de l'ALÉNA pourraient fort bien être en mesure d'apporter une contribution utile aux organes constitutifs de la CCE et à son plan de travail. Il pourrait être très profitable, pour la CCE, de faire appel à eux au titre de leurs compétences, même si ce n'est pas formellement comme membres de comités (avec des efforts réciproques de la part du secteur commercial).

Un tel processus pourrait s'appuyer sur le modèle des liens informels entre le Groupe de travail technique de l'ALÉNA sur les pesticides et le Groupe de travail de la CCE sur la gestion rationnelle des produits chimiques. Chacun des trois pays est représenté au sein de ces deux comités. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'un lien formel entre un groupe de la CCE et un groupe de l'ALÉNA, cela illustre un certain degré d'enrichissement mutuel des idées sur les enjeux complexes qui entourent la gestion des produits chimiques et le développement durable. L'un de ces enjeux a trait aux pesticides : faut-il simplement réduire l'utilisation de certains d'entre eux aux niveaux inférieurs permis ou, dans ce que certains considèrent comme la reconnaissance complète du principe de précaution, faut-il les éliminer complètement ?

⁶⁹ Le Groupe de travail nord-américain sur la gestion rationnelle des produits chimiques a été créé par résolution du Conseil en 1995. Il a reçu pour mandat de préparer des plans d'action régionaux nord-américains pour la réduction et la gestion des BPC, du DDT, du chlordane et du mercure. Le Conseil a décrété que deux hauts fonctionnaires de chaque gouvernement travaillant sur les substances toxiques devaient collaborer avec la CCE et a prévu un examen de fond de la part des principaux intervenants. Au début du mois d'octobre 1997, les plans d'action régionaux nord-américains pour les BPC, le DDT et le chlordane avaient été approuvés, tandis que celui pour le mercure, accompagné d'un document sur les critères de sélection de substances additionnelles, ont été soumis à l'approbation du Conseil.

À l'heure actuelle, on s'inquiète des risques de chevauchement dans les plans de travail futurs, de même que de l'établissement d'ensembles de priorités divergentes sur les pesticides. Comme les mêmes personnes sont membres des groupes de l'ALÉNA et de la CCE, ces préoccupations ont pu être minimisées jusqu'à maintenant. À l'avenir, toutefois, les deux groupes pourraient couvrir le même terrain s'il n'y a pas une coopération étroite entre les deux organismes et une définition plus claire de leurs responsabilités respectives à l'égard des pesticides. Pour que les ressources disponibles dans les trois pays et à la CCE soient utilisées le plus efficacement possible dans l'atténuation des préoccupations relatives aux pesticides, une coopération efficace et le respect de l'intégrité du processus scientifique seront essentiels. Les organismes intergouvernementaux offrent l'avantage d'être capables de se concentrer avec rigueur sur les priorités nationales et les préoccupations politiques des trois pays. Avec sa capacité de prendre en compte les points de vue d'une représentation intégrée et très vaste du grand public, la CCE offre l'avantage d'être en mesure d'apporter au travail des comités de l'ALÉNA les points de vue, compétences et ressources de nombreuses personnes et organisations.

En effet, le paragraphe 10(6) de l'ANACDE prévoit ce type de coopération entre la Commission du libre-échange et le Conseil de la CCE pour atteindre les buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA. À cette fin, la CCE a le mandat suivant :

- agir comme point d'information et de réception des communications présentées par les ONG et les personnes concernant ces buts et objectifs;
- faciliter les consultations prévues à l'article 1114 de l'ALÉNA;
- contribuer à la prévention ou au règlement des différends commerciaux liés à l'environnement en présentant à la Commission du libre-échange des recommandations tendant à éviter de tels différends et en dressant la liste d'experts pouvant fournir des informations ou des avis techniques aux comités, groupes de travail et autres organismes de l'ALÉNA;
- examiner sur une base continue les répercussions environnementales de l'ALÉNA;
- aider par ailleurs la Commission du libre-échange dans les dossiers liés à l'environnement.

Toutefois, au cours des trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, il y a eu relativement peu de contacts entre la CCE et les responsables des institutions économiques de l'ALÉNA. Cette situation est très surprenante étant donné les responsabilités environnementales du secteur commercial tel qu'inscrit dans l'ALÉNA et dans les éléments économiques connexes de l'ANACDE. En outre, à l'échelle ministérielle, les ministres du Commerce et de l'Environnement ont reconnu la double pertinence de leurs préoccupations respectives et ont demandé que leur soient remis des rapports sur leurs activités réciproques ou qu'une réunion des deux groupes ait lieu.

Cet isolement relatif au niveau opérationnel découle en partie du souci qu'a chaque communauté d'établir ses propres institutions, priorités et programmes de travail, et du lent départ que chacune a connu d'une manière ou d'une autre. Les éléments suivants ont également influé de façon négative sur la situation : aucune réunion des ministres du Commerce de l'ALÉNA n'a eu lieu en 1996; le secteur commercial ne possède pas de secrétariat trinational unique capable d'établir un dialogue avec le Secrétariat de la CCE; les gouvernements nationaux ne sont pas dotés d'un centre unique de l'ALÉNA capable de maintenir une vue d'ensemble globale et détaillée des activités de

la Commission du libre-échange et des autres institutions trilatérales. Ce n'est que récemment que le secteur commercial a pris des mesures pour créer un tel centre et entamer un dialogue avec les fonctionnaires des autres ministères ayant des liens avec la CCE.

Dans un telle situation, l'absence de communication peut facilement susciter non seulement une aimable indifférence, mais elle peut aussi être responsable d'une ignorance des possibilités de coopération, et même d'un manque de confiance. À l'heure actuelle, la situation semble évoluer de façon plus prometteuse : les responsables du commerce dans les administrations publiques des trois pays peuvent reconnaître que le travail de la CCE s'est avéré bénéfique et ce, de plusieurs façons. Les travaux actuels de la CCE peuvent également servir de paradigmes pour l'application des recherches sur le rapport environnement–commerce; par exemple, on pourrait déterminer comment le processus retenu par la CCE en vertu de l'article 13 de l'ANACDE pourrait servir d'instrument ou de modèle pour une recherche des faits quand surgissent des différends commerciaux liés à l'environnement. Plus généralement, on commence à mieux comprendre que la coopération en matière de mise en valeur de l'environnement et la convergence nationale peuvent aider les secteurs commercial et industriel : on pourrait ainsi offrir un ensemble unique de règles facilitant le commerce et le rendant moins onéreux, un système d'essais unique qui réduirait les coûts pour les trois gouvernements fédéraux comme pour le secteur privé et un dialogue qui sous-tendrait des intérêts spécifiquement nord-américains dans des regroupements régionaux et multilatéraux plus vastes. Certains spécialistes des normes commerciales attirent également l'attention sur les nouveaux principes et les nouvelles pratiques, en matière de prise de décision gouvernementale, qui sont élaborés d'un point de vue analytique à l'OCDE et qui peuvent susciter une transparence et une ouverture favorables à l'environnement.

Étant donné une telle bonne volonté, l'absence de dialogue peut signifier que l'on perd des occasions d'apprentissage conjoint, d'appui mutuel et d'entreprises communes. Au minimum, il faudrait instaurer comme première étape un dialogue plus systématique entre la CCE et les responsables des institutions économiques de l'ALÉNA.

5.0

Conclusions

L'analyse établie pour cette étude et les conclusions qui s'en dégagent sont préliminaires et porteuses de suggestion plutôt que définitives. Le lent début et la prolifération d'activités qui ont caractérisé les institutions de l'ALÉNA en 1996 limitent autant la profondeur que le caractère concluant des jugements qui peuvent être portés⁷⁰. Néanmoins, certaines tendances sont évidentes et soulignent les axes à suivre qui permettraient de faire avancer les institutions de l'ALÉNA dans le sens de la promotion du développement durable. Sept conclusions précises peuvent être tirées.

1. Décollage marqué. La plupart des institutions de l'ALÉNA ayant des responsabilités environnementales précises et obligatoires ont commencé à agir de façon cohérente en fonction de leurs mandats. En dépit d'un début lent dans la plupart des cas, l'année 1996 a été témoin d'un décollage marqué dans l'intensité des activités et du rythme de réunions. Pratiquement tous les organismes ont maintenant mis au point leurs procédures, défini leurs structures internes (y compris les groupes de travail subordonnés) et établi leurs priorités et plans de travail. Quelques-uns ont même élaboré une vision commune à long terme de nature globale et de grande portée, comme le Code nord-américain pour le transport des matières dangereuses.

2. Coopération. La dynamique entre ces organismes sur les questions liées à l'environnement porte à croire qu'une coopération concrète est en cours. On peut le constater d'après l'équilibre des interactions entre ces organismes et l'ampleur de la coopération dont les trois Parties signataires de l'ALÉNA — le Canada, les États-Unis et le Mexique — ont fait preuve au sein de ces instances. Au début, la collaboration initiale entre les États-Unis et le Canada avait eu un effet d'entraînement sur la trilatéralisation des accords ou sur l'adoption de perspectives et de programmes communs. Cette tendance est en train de s'élargir. Par exemple, le Mexique devient de plus en plus un participant à part entière au sein du Groupe de travail technique sur les pesticides.

Dans de rares cas seulement, comme les groupes de travail du Conseil des normes automobiles, les États-Unis se sont opposés à l'établissement d'organismes trilatéraux et ont préféré se fier aux organes bilatéraux ou nationaux existants. En outre, en dépit de la préférence instinctive et calculée du Canada pour le bilatéralisme avec les États-Unis, la majorité des neuf groupes de travail techniques du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires issus de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis sont maintenant trilatéraux. Le Canada, particulièrement, commence à se

⁷⁰ Une fois cette étude terminée, un certain nombre de comités et groupes de travail de l'ALÉNA ont fait état de leurs progrès à la Commission du libre-échange. En août 1997, les auteurs ont passé en revue ces rapports pour s'assurer que la présente analyse demeure à jour avant sa publication. Des 12 comités qui ont fait rapport à la Commission du libre-échange, trois seulement correspondent aux comités ou groupes de travail traités dans cette étude : le Comité du commerce des produits, le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires et le Comité du commerce des produits agricoles. De même, les auteurs ont passé en revue le communiqué de la réunion de mars 1997 de la Commission du libre-échange pour dégager des perspectives additionnelles sur son travail.

rendre compte que ses intérêts vont souvent dans le même sens que ceux du Mexique, à mesure que les deux pays négocient plus souvent avec un pays beaucoup plus puissant. Le Canada et le Mexique ont tous deux intérêt à établir des règles du jeu communes et claires. Cette dynamique s'est révélée récemment dans le souhait exprimé par le Canada et le Mexique pour la trilatéralisation des groupes de travail du Conseil des normes automobiles. En outre, le Mexique et les États-Unis ont commencé à mieux aligner certains de leurs efforts.

La dynamique ouverte, plus trilatérale, que l'on vient de décrire a eu des effets manifestes dans la mesure où ils ont suscité un degré de coopération plus élevé entre les trois pays. Certes, dans bien des cas, comme les groupes de travail du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, l'influence des intérêts nationaux des pays respectifs, tels qu'ils les interprètent à l'heure actuelle, est évidente. L'importance que continuent d'avoir les intérêts nationaux ressort de la conviction profonde du Mexique, qui est d'avis que : 1) la fonction des institutions de l'ALÉNA est de mettre en œuvre l'ALÉNA en tant qu'accord commercial et de veiller à assurer un plus grand accès pour les exportations mexicaines, principalement sur les marchés américains; 2) dans les organismes de l'ALÉNA, les préoccupations environnementales devraient se limiter à répertorier celles dont les États-Unis se servent comme obstacles au commerce; 3) seulement dans une phase ultérieure, si même il y a lieu de le faire, les questions écologiques pourraient être prises en compte à leur propre titre.

De nombreux organismes ont évolué vers des formes de coopération intégrale de plus en plus poussées. Dans les domaines des pesticides et des mesures sanitaires et phytosanitaires, les institutions de l'ALÉNA ont été utilisées de façon efficace pour éviter des différends ou comme mécanisme de prévention. Les institutions échangent de l'information sur leurs systèmes nationaux et sur les meilleures pratiques respectives. Il existe un engagement concret à faire converger les pratiques nationales sur le meilleur plan disponible ou de la façon collectivement la plus bénéfique, l'harmonisation ultime étant l'objectif et même le résultat dans certains cas. Par exemple, pour les matières dangereuses, il existe un ensemble de symboles identifiables sur les camions au Mexique. Et le Comité des normes relatives aux transports terrestres est parvenu à harmoniser les règlements relatifs à la sécurité des camions dans les trois pays. Il y a également eu une coordination internationale limitée sous la forme d'une coopération technique et d'une mise en œuvre intégrée de systèmes à l'échelle de la région. Par exemple, le Mexique a bénéficié de l'aide du Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres pour élaborer des normes d'étiquetage pour les marchandises dangereuses. Enfin, une tendance croissante se fait jour en faveur d'une position nord-américaine commune face aux interactions avec d'autres instances de l'extérieur, comme la Zone de libre-échange des Amériques et l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique, notamment la mise au point, par le Comité du commerce des produits agricoles, de perspectives régionales communes sur les subventions; il y a aussi la contribution éventuelle de la Commission de coopération environnementale au débat sur le commerce et l'environnement au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

3. Réalisations concrètes dans le domaine de l'environnement. Dans quelques cas, les institutions de l'ALÉNA ont déjà à leur actif des réalisations concrètes qui ont eu un effet sur le comportement des gouvernements nationaux, des gouvernements infra-étatiques et de leurs sociétés respectives. Un bon exemple de cette mobilisation extérieure est le *Guide nord-américain des mesures d'urgence* établi sous l'égide du SCNTT V. Ce guide trilatéral, qui porte sur les accidents mettant en cause des substances dangereuses, est lu et utilisé par les gens de l'extérieur et devrait mener à une réduction éventuelle de la gravité des accidents et, partant, des dommages causés à l'environnement en Amérique du Nord. Bien que cette innovation ne touche qu'à une dimension très restreinte, mais tout de même importante et publiquement visible de l'environnement nord-américain, elle établit la base des réalisations encore plus grandes à venir. Il sera particulièrement important de susciter un mouvement en faveur de l'action préventive visant des contaminants d'intérêt prioritaire, comme les chlorures organohalogénés transportés en vrac.

En général, de telles innovations institutionnelles pourraient avoir des effets à long terme importants. Par exemple, elles donneraient lieu, à l'échelle trinationale, à un dialogue, à une coopération, à un apprentissage et à une formation communautaire réunissant les gouvernements fédéraux et infra-étatiques et les acteurs non gouvernementaux dans une vaste gamme de champs fonctionnels. Elles susciteraient chez le secteur privé et les citoyens une plus grande confiance tout en concentrant l'activité en des points régionaux uniques. Et de telles innovations pourraient faire du régime de l'ALÉNA un organisme vivant et en expansion.

4. Prolifération institutionnelle. Un processus d'expansion institutionnelle est en cours, tant latéralement que verticalement, alors que de nouvelles institutions post-ALÉNA voient le jour sous l'égide des structures existantes de l'ALÉNA ou encore de façon indépendante ou en parallèle. Les nouvelles structures comprennent celles qui traitent des pesticides ou de l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique. Des groupes de travail techniques additionnels peuvent voir le jour dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires. Dans quelques cas, une telle prolifération institutionnelle peut mener à du gaspillage à cause du double emploi ou du chevauchement, d'où des délais, des conflits ou un affaiblissement de la dimension environnementale de l'ALÉNA. À cet égard, la relation entre le SCNTT V, le Conseil des normes automobiles et le Groupe consultatif sur les transports est particulièrement troublante.

La prolifération d'institutions post-ALÉNA, dans son ensemble, laisse toutefois présager qu'un processus dynamique de création d'une communauté est en cours, qui couvrirait une gamme sans cesse croissante de thèmes environnementaux. Comme certains organismes post-ALÉNA semblent avoir une orientation environnementale au moins aussi forte que celle de leurs prédécesseurs de 1994, leur contribution au développement durable est susceptible de croître. En outre, ces nouveaux organismes vont au-delà de la première génération de questions environnementales à traiter, comme l'évaluation de l'efficacité énergétique (qui comprend de l'information sur les besoins en ressources futures dans une description des caractéristiques du produit). Si les autres organismes qui sont actuellement moins enclins à considérer les composantes environnementales de leur travail n'emboîtent pas le pas, ils pourraient bel et bien ralentir le progrès en Amérique du Nord dans la réalisation des objectifs de l'ALÉNA à l'égard du développement durable. Ce ralentissement toucherait également les possibilités de susciter des interactions bénéfiques entre l'environnement et l'économie.

Le processus consistant à élargir la coopération et les contacts intergouvernementaux, que l'on retrouve dans des domaines tels que les pesticides, les transports et la santé, est surtout fonctionnel plutôt que suscité par des considérations politiques, une conscience environnementale plus vaste ou des obstacles précis au commerce transfrontalier. Sous cette dynamique apparemment fonctionnelle, toutefois, on trouve des considérations commerciales et la recherche d'un avantage comparatif. En outre, la multiplication de contacts ministériels trilatéraux dans les domaines de l'agriculture, de la santé et des transports, en plus du commerce, de l'environnement et du travail, porte à croire que des considérations politiques plus vastes sont en jeu.

La tendance des institutions de l'ALÉNA à prendre en compte des thèmes importants liés à l'environnement qui ne sont pas centraux ou prévus comme tels dans le texte de l'ALÉNA constitue un autre symptôme de prolifération post-ALÉNA. Dans certains secteurs, comme l'agriculture en général et le complexe aliments pour bétail/grains fourragers en particulier, l'ALÉNA fournit un riche répertoire institutionnel, centré sur le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires et le Comité du commerce des produits agricoles. Dans d'autres domaines, comme l'énergie électrique, l'ALÉNA dit peu de choses et n'a créé aucune capacité institutionnelle. Mais au cours des trois premières années de l'ALÉNA, les questions d'énergie électrique ont été prises en compte par le nouveau Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique, le Comité des mesures normatives et le Comité du groupe des marchés publics sur les petites entreprises.

5. Retards dans les progrès. Certaines institutions de l'ALÉNA ont été lentes à faire des progrès, au point que les gens de l'extérieur pourraient commencer à se poser des questions sur la façon dont les gouvernements assument les obligations environnementales précisées dans le texte même de l'ALÉNA. Plus précisément, certains organismes ont mis beaucoup de temps avant de se rencontrer et d'amorcer des programmes de travail pour faire face aux échéances stipulées dans l'ALÉNA. D'autres sont minés par des rivalités institutionnelles ou des revendications de la part de groupes d'intérêt.

Des progrès sont évidents chez les groupes traitant de l'agriculture, des normes, des règles d'origine et des services financiers. L'action dans les autres groupes comme le Conseil des normes automobiles a été lente. Les raisons de cette lenteur varient. Il y a de la résistance de la part des chefs de file dans les différents secteurs, des divergences dans les visions des ministères, de même que des difficultés, au cours d'une période de restrictions financières, à aller de l'avant dans un processus qui engage tant de ministères différents qui font eux-mêmes l'objet de coupes et de restructuration⁷¹. Les progrès semblent plus rapides dans les secteurs dirigés par des fonctionnaires du domaine commercial, dans la mesure où leur orientation professionnelle les pousse à mettre l'accent sur l'ouverture des frontières. Dans d'autres domaines, comme l'immigration, les douanes et l'entrée temporaire des gens d'affaires, les progrès sont plus lents. La lenteur de l'évolution provient également de l'absence de directives ministérielles dans les secteurs de fort blocage.

Les secteurs les plus problématiques sont probablement ceux où les échéanciers prévus dans l'accord environnemental parallèle à l'ALÉNA semblent n'avoir pas été respectés. Tout particulièrement,

⁷¹ Par exemple, le personnel du bureau de l'ALÉNA du *Department of Commerce* (Département du Commerce) des États-Unis a été considérablement réduit au cours des trois dernières années.

le sous-alinéa 913(5)a(i) et l'annexe 913.5.a-1 de l'ALÉNA chargent le Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres (SCNTT) du Comité des mesures normatives de mettre en œuvre un programme de travail dans les trois ans qui suivaient l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Le programme a pour but d'harmoniser les mesures relatives aux normes pertinentes des Parties pour les véhicules, y compris les mesures liées aux émissions et aux niveaux de pollution environnementale non couverts par le programme de travail automobile institué en vertu de l'annexe 913.5.a-1. Quand l'échéancier du 1^{er} janvier 1997 est passé, le programme de travail automobile et la structure du comité pertinent venaient seulement d'être établis et le SCNTT n'avait pas commencé son travail sur la question. En outre, un débat s'est enclenché pour savoir qui du SCNTT, du Conseil des normes automobiles ou du nouveau Groupe consultatif sur les transports entreprendrait le travail requis. En ôtant la responsabilité au SCNTT, on se trouverait à supprimer l'échéancier de trois ans imposé par l'ALÉNA. En outre, le Groupe consultatif sur les transports n'a pas mis d'accent particulier sur les dimensions environnementales de son travail et pourrait se trouver en compétition avec des organismes existants qui ont un mandat environnemental. Comme il n'est pas lié à l'ALÉNA, il se situe en dehors du cadre des obligations environnementales du texte de l'ALÉNA.

Ailleurs, le Comité des mesures normatives n'a pas encore cherché à créer ou n'a pas même envisagé la nécessité de créer aucun des quatre organismes liés à l'environnement qu'il avait le droit d'établir en vertu du texte de l'ALÉNA. Il est possible qu'à cause d'un vide institutionnel, il y ait moins de coopération et d'action en matière d'environnement dans les secteurs clés relevés par les fondateurs de la communauté qui a donné naissance à l'ALÉNA.

6. Relation entre la CCE et les institutions de l'ALÉNA. En dépit du paragraphe 10(6) de l'ANACDE, il y a eu très peu de contact, de communication et, parfois, de rapports de confiance, et certainement très peu de coopération et d'intégration, au niveau des décisions, entre les organismes économiques de l'ALÉNA dotés de responsabilités précises dans le domaine de l'environnement et la CCE elle-même. La relation que le Groupe de travail technique sur les pesticides a établie avec ses homologues chez le groupe d'experts de la CCE demeure un phénomène très rare dans la gamme complète des institutions de l'ALÉNA.

Dans une certaine mesure, l'absence de contact et de communication découle de l'absence, au sein de tous les gouvernements nationaux, d'un centre unique ayant une vue d'ensemble globale et détaillée du travail des institutions de l'ALÉNA et de leurs équivalents trilatéraux post-ALÉNA. Il n'y a pas de motivation majeure ou de mouvement de la part de ceux qui ont la responsabilité des institutions de l'ALÉNA de surveiller ou de coordonner cette activité à l'échelle internationale ou nationale. Dans la mesure où il n'y a eu aucune réunion ministérielle de la Commission du libre-échange en 1996, les échéanciers qui sous-tendent les mécanismes de production de rapport et les processus de coordination qui existent et qui forcent à agir ont sauté. Avec tant d'institutions de l'ALÉNA à l'œuvre maintenant, et avec certains des nouveaux organismes trilatéraux post-ALÉNA fonctionnant en dehors de la structure de la Commission du libre-échange, il est devenu pratiquement impossible de suivre et d'étayer une telle activité pour renforcer en partie son impact environnemental. Le défi est presque insurmontable.

Aucune entité unique (au moins au sein des gouvernements du Canada et des États-Unis) ne passe en revue systématiquement les obligations et les échéances environnementales contenues dans les accords de l'ALÉNA ni n'évalue, de façon permanente ou périodique, dans quelle mesure les Parties respectent leurs obligations, les ajustent ou les prolongent pour répondre aux nouvelles priorités environnementales. À Environnement Canada, la responsabilité pour les questions liées au commerce et à l'ALÉNA semble dispersée un peu partout dans le ministère. Au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la Direction de la planification de la politique commerciale avec les États-Unis vient seulement de commencer à demander aux autres instances interministérielles les rapports de toutes les réunions trilatérales. Aux États-Unis, le Bureau du représentant du commerce extérieur n'a pas les ressources voulues pour dégager une telle vue d'ensemble, même avec l'aide du bureau de l'ALÉNA du département du Commerce (qui a subi des ponctions considérables au cours des récentes années). Ce ne serait qu'avec la perspective de nouvelles négociations commerciales (par exemple, l'accession du Chili à l'ALÉNA) que le processus interorganismes à Washington rechargerait ses batteries.

La participation de divers intervenants en dehors du gouvernement fédéral varie considérablement au sein des divers comités et groupes de travail de l'ALÉNA. Parmi certains comités, comme le SCNTT, il y a très peu de participation, sans compter que l'on y a la nette impression que ce n'est pas le bon cadre pour une participation d'intervenants externes parce que l'ALÉNA n'est pas un point d'entrée pour des changements de politique. La participation des intervenants et les préoccupations environnementales, selon les défenseurs de ce point de vue, doivent se situer à l'échelle nationale où des mécanismes existent déjà pour recueillir l'information voulue. La fonction des comités de l'ALÉNA est de travailler à la coordination des politiques établies, non à la création de politiques nouvelles. Pour le Conseil des normes automobiles, les préoccupations relatives aux émissions ont été déléguées à une tribune réunissant uniquement des représentants de l'industrie et du gouvernement. À l'autre extrême, des comités comme le Groupe de travail technique sur les pesticides consultent les groupes de consommateurs, l'industrie et les ONG environnementales au niveau du comité et peuvent ainsi avoir accès aux ressources, à l'expertise et aux groupes d'intérêt plus vastes de la Commission de coopération environnementale.

Bien que les groupes de l'ALÉNA ne font pas uniformément appel à une large participation dans leur travail, diverses considérations environnementales ne sont pas nécessairement exclues. Comme de nombreux groupes travaillent en vue d'une harmonisation des règlements, il est important de garder à l'esprit que ces règlements sont adoptés à l'échelle nationale à la suite d'un important processus de consultation. Mais une participation plus vaste des intervenants offre des ressources valables, notamment des compétences scientifiques, qui ont une valeur pour tous.

7. Dialogue structuré. Enfin, le moment est venu d'amorcer un dialogue structuré entre la Commission de coopération environnementale et les institutions économiques de l'ALÉNA pour permettre une évaluation conjointe des progrès réalisés à ce jour dans la mise en œuvre des objectifs environnementaux de l'ALÉNA, pour déterminer les secteurs où des progrès additionnels seraient souhaitables et pour définir des priorités pour des actions individuelles et éventuellement conjointes à l'avenir. Ces tâches, qui constituent peut-être un sujet approprié à mettre à l'ordre

du jour d'une réunion des ministres de l'Environnement et du Commerce de l'ALÉNA aux fins d'examen et d'approbation, encourageraient des contacts plus intenses entre les deux communautés au niveau opérationnel, ce qui permettrait de mettre à l'essai les dispositions novatrices de l'ALÉNA et de l'ANACDE prévoyant une telle coopération.

Comme cette étude l'a démontré, une bonne partie des travaux des comités de l'ALÉNA a été entrepris ou le sera sous peu. Étant donné que nombre des sujets qui seront pris en compte par ces comités revêtent d'importantes dimensions environnementales, les travaux devraient, en général, être guidés dès leur étape théorique par l'engagement de l'ALÉNA envers l'environnement. Pourtant, à quelques exceptions notoires près, les travaux des comités de l'ALÉNA n'ont pas encore mis en pratique l'engagement pris par les Parties dans le préambule de l'Accord, à savoir promouvoir le développement durable de cette façon. Que la réticence des comités à respecter cet engagement dans des cas particuliers soit délibérée ou entièrement fortuite reste à déterminer.

Il est fondamental, à tout le moins, de prendre en compte les considérations environnementales dès le moment où les paramètres d'une activité sont établis et que l'on met en piste un comité de travail. De fait, le lancement des travaux des comités de l'ALÉNA représente une occasion unique pour intégrer les valeurs environnementales enchâssées dans l'ALÉNA dès le début et de bâtir sur l'appui institutionnel que crée l'ANACDE. À mesure que progresse le travail de ces comités, des formes de pratiques et des attentes se font jour, des intérêts se coalisent et des processus qu'il sera beaucoup plus difficile d'influencer à l'avenir sont amorcés. La conscience, la prévision et la prévention dès le départ, plutôt que des mesures correctrices ultérieures, sont une composante de base du développement durable.

Annexe A

Organismes intergouvernementaux de l'ALÉNA

[Nota : L'article autorisant la création de l'organisme est indiqué entre parenthèses, de même que l'organisation ou la commission dont relève cet organisme.]

Commission du libre-échange [CLE]

Secrétariat de coordination de l'ALÉNA

Secrétariat de la CLE (article 2002)

Comité du commerce des produits (article 316, Finances)

Groupe de travail sur les règles d'origine (article 513, MAECI)

 Sous-groupe des questions douanières (paragraphe 513.6, Revenu)

Comité du commerce d'articles de friperie (annexe 300-B, Industrie)

Comité du commerce des produits agricoles [CCPA] (article 706, Agriculture et MAECI)

 Groupe de travail sur les normes de classement et de commercialisation des produits agricoles (annexe 703.2 paragraphe 25, Agriculture et MAECI)

 Groupe de travail sur les subventions agricoles (paragraphe 705.6, Agriculture et MAECI)

 Comité consultatif des différends commerciaux privés concernant les produits agricoles (article 707, Agriculture et MAECI)

 Groupe de travail sur l'administration des contingents tarifaires (CCPA, Agriculture et MAECI)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires [CMSP] (article 722, MAECI, Agriculture)

 Groupe de travail technique sur les pesticides (créé conjointement par le CMSP et le CMN)

 Groupes de travail trilatéraux ou bilatéraux adoptés de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (article 708 de l'ALE, MAECI) :

 Inspection des viandes, de la volaille et des œufs (CMSP)

 Protection des plantes, semences et engrais (CMSP)

 Hygiène vétérinaire (CMSP)

 Inspection des produits laitiers, des fruits et des légumes (CMSP)

 Médicaments et aliments pour animaux (CMSP)

 Additifs pour aliments, boissons et colorants et contaminants inévitables (CMSP)

 Emballage et étiquetage (CMSP)

 Inspection du poisson et des produits de la pêche (CMSP)

Comité des mesures normatives [CMN] (article 913, MAECI)

Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres [SCNTT]
(annexe 913.5.a-1, Transports et MAECI)

SCNTT I – Normes conducteurs, véhicules et conformité

SCNTT II – Poids et dimensions des véhicules

SCNTT III – Appareils de contrôle de la circulation

SCNTT IV – Normes chemins de fer

SCNTT V – Marchandises et matières dangereuses

Sous-comité des normes de télécommunications (annexe 913.5.a-2, Industrie)

Conseil des normes automobiles (annexe 913.5.a-3, Industrie, Transport)

Sous-comité de l'étiquetage des produits textiles et des vêtements (annexe 913.5.a-4, Industrie)

Groupe de travail sur les marchés publics (article 1021, MAECI)

Comité des petites entreprises (article 1021, MAECI)

Comité des services financiers (paragraphe 1412.1, Finance)

Groupe de travail sur le commerce et la concurrence (article 1504, MAECI, Industrie)

Groupe de travail sur l'admission temporaire (article 1605, Citoyenneté et Immigration)

Comité consultatif des différends commerciaux privés (article 2022, MAECI)

Groupe de travail sur les mesures d'urgence (alinéa 2001(2)d, Finances)

Groupe de travail sur les subventions et les droits compensateurs (déclaration conjointe, 2 décembre 1993)

Groupe de travail sur le dumping et les droits antidumping (déclaration conjointe, 2 décembre 1993)

Groupe de travail sur l'investissement et les services (chapitres 11 et 12)

Commission de coopération environnementale [CCE]

Conseil de la CCE (ANACDE, articles 9 et 10)

Secrétariat de la CCE (ANACDE, article 11)

Comité consultatif public mixte [CCPM] (ANACDE, article 16)

Comités consultatifs nationaux [CCN] (ANACDE, article 17)

Commission de coopération dans le domaine du travail [CCDT; exclue de la présente étude]

Conseil de la CCDT

Secrétariat de la CCDT

Comités consultatifs nationaux (CCN)

Processus d'examen

Processus d'examen à long terme — Automobile (annexe 300-A, paragraphe 2)

Processus d'examen à long terme — GATT (annexe 300-B, section 7.3)

Institutions inspirées de l'ALÉNA

Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique

Groupe sur la santé

Groupe consultatif sur les transports

Border Environment Cooperation Commission [BECC; exclue de la présente étude]

North American Development Bank [NADBank; exclue de la présente étude]

Annexe B

Vue d'ensemble des institutions de l'ALÉNA

Commission du libre-échange

- *Mandat et obligations* : Sert d'institution centrale de l'ALÉNA et de commission pour le commerce; composée de représentants ayant rang ministériel; régit le cadre des institutions
- *Réunions* : Janvier 1994, avril 1994, juin 1995, mars 1997
- *Activités et réalisations* : A défini les grandes orientations politiques des institutions de l'ALÉNA
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Aucune donnée
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Secrétariat de l'ALÉNA

- *Mandat et obligations* : Appuie la CLE, les groupes de travail, les comités; fournit le soutien administratif aux groupes spéciaux des chapitres 19 et 20; agit comme dépositaire des différends au titre du chapitre 11
- *Réunions* : Aucune donnée
- *Activités et réalisations* : Présence dans chaque pays d'un bureau du Secrétariat fournissant un soutien administratif

- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Initiative canadienne et américaine pour accroître cette participation
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Secrétariat de coordination de l'ALÉNA

- *Mandat et obligations* : Fournit un soutien administratif général; sert de centre de documentation et de dépositaire central des documents et données de l'ALÉNA
- *Réunions* : Aucune donnée
- *Activités et réalisations* : (Secrétariat non établi à ce jour)
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Aucune donnée
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Comité des mesures normatives

- *Mandat et obligations* : Surveille la mise en œuvre et l'administration de la partie III de l'ALÉNA (Obstacles techniques au commerce); étudie l'évolution de la situation concernant les mesures normatives dans le secteur non gouvernemental; fait rapport annuellement à la CLE
- *Réunions* : En moyenne trois fois par an
- *Activités et réalisations* : Création conjointe du Groupe de travail technique sur les pesticides; surveille le travail de ses quatre sous-comités; analyse les problèmes commerciaux
- *Participation des intervenants multiples* : A travaillé étroitement avec le Groupe de travail nord-américain sur les normes environnementales du Groupe nord-américain de normalisation trilatérale
- *Participation interorganismes* : Par ses sous-comités
- *Relation avec des organismes internationaux* : Par ses sous-comités

Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres

- *Mandat et obligations* : En général, s'efforce de rendre compatibles les mesures normatives concernant le transport par autocar, camion et chemin de fer, de même que le transport des matières dangereuses; met en œuvre plus précisément un programme de travail visant la compatibilité des normes sur les véhicules pour janvier 1997 et la compatibilité des normes relatives au transport des matières dangereuses d'ici janvier 2000
- *Réunions* : Juin 1994, 1995, 1996
- *Activités et réalisations* : Mandats précis réalisés, à l'exception de celui sur les émissions de gaz d'échappement, qui est maintenant sous l'égide du Conseil des normes automobiles; a établi cinq groupes de travail et supervise leurs activités

- *Participation des intervenants multiples* : Consultations avec l'industrie dans tous les pays
- *Participation interorganismes* : Par ses groupes de travail
- *Relation avec des organismes internationaux* : Par ses groupes de travail

Groupe de travail sur le transport des marchandises et matières dangereuses

- *Mandat et obligations* : Met en œuvre un programme de travail pour rendre compatibles les mesures relatives aux normes des Parties pour le transport des marchandises et matières dangereuses
- *Réunions* : Approximativement trois par année
- *Activités et réalisations* : A mis au point un régime pour traiter du transport des marchandises dangereuses, y compris la publication d'un *Guide nord-américain des mesures d'urgence*; a effectué des progrès notoires sur l'élaboration d'un code nord-américain pour le transport des matières dangereuses
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune
- *Participation interorganismes* : Chevauchement quant aux ministères de l'Environnement
- *Relation avec des organismes internationaux* : Consultations avec les Nations Unies

Conseil des normes automobiles

- *Mandat et obligations* : Facilite la mise en œuvre et l'examen des mesures relatives aux normes qui s'appliquent aux produits automobiles
- *Réunions* : Trois depuis janvier 1994
- *Activités et réalisations* : A mis au point une liste de 17 questions réglementaires sur lesquelles se concentrer et a établi quatre groupes de travail
- *Participation des intervenants multiples* : A sollicité une vaste participation des Parties intéressées, y compris l'industrie et les organismes gouvernementaux infra-étatiques
- *Participation interorganismes* : A consulté les ministères de l'Environnement
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires [CMSP]

- *Mandat et obligations* : Facilite la coopération technique pour le renforcement de la sécurité alimentaire; organise des consultations sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
- *Réunions* : Six depuis janvier 1994
- *Activités et réalisations* : A réussi à éliminer de nombreux problèmes commerciaux et à résoudre des différends potentiels; a fourni des évaluations scientifiques des risques et prodigué des conseils en la matière; a harmonisé des règlements techniques et des actions collectives régionales
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Aucune donnée
- *Relation avec des organismes internationaux* : Chevauchement quant au GATT, à l'Organisation mondiale du commerce, à l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique et à l'Organisation nord-américaine pour la protection des plantes

Groupes de travail techniques du CMSP

- *Mandat et obligations* : Traitent de questions précises sur la santé des plantes et des animaux
- *Réunions* : Réunions informelles quand une question se pose
- *Activités et réalisations* : Neuf groupes de travail techniques établis comme cadres pour la résolution de questions techniques dans des domaines précis (dont le Groupe de travail technique sur les pesticides — voir ci-dessous —, constitué conjointement par le CMN et le CMSP)
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Une certaine coordination avec Environnement Canada
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Groupe de travail technique sur les pesticides

- *Mandat et obligations* : Examine les règlements sur les pesticides dans chaque pays, harmonise l'homologation des pesticides; établit les limites maximales de résidus
- *Réunions* : Mars 1996
- *Activités et réalisations* : A mis en œuvre un programme d'examen des pesticides à risque réduit ainsi qu'un accord sur l'échange d'informations commerciales confidentielles; a produit des cartes de zones pour faciliter l'établissement et l'échange de données sur les résidus; a harmonisé les exigences pour ce qui est des données environnementales/écotoxicologiques
- *Participation des intervenants multiples* : Vaste représentation des ONG environnementales
- *Participation interorganismes* : Vastes consultations avec les ministères de l'Environnement dans les pays respectifs; un peu de travail avec la Commission de coopération environnementale
- *Relation avec des organismes internationaux* : Consultation avec la Commission du *Codex Alimentarius*

Comité du commerce des produits agricoles

- *Mandat et obligations* : Surveille et la coopération dans la mise en œuvre et l'administration du commerce des produits agricoles et en assure la promotion; sert de tribune de consultation sur des questions connexes; fait rapport annuellement à la Commission du libre-échange
- *Réunions* : Quatre en 1996
- *Activités et réalisations* : A discuté des mesures sanitaires et phytosanitaires liées au commerce, des contingents tarifaires et des subventions; a mis sur pied des groupes de travail sur les subventions agricoles, les normes de classement et de commercialisation et l'administration des contingents tarifaires, de même que le Comité consultatif des différends commerciaux privés concernant les produits agricoles
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Aucune donnée
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Comité du commerce des produits

- *Mandat et obligations* : Prend la responsabilité des questions liées aux douanes, à l'immigration, à l'inspection des aliments et des produits agricoles, aux installations d'inspection aux frontières et à la réglementation en matière de transport
- *Réunions* : Cinq depuis janvier 1994
- *Activités et réalisations* : A accéléré le commerce pour une valeur de plus d'un milliard de dollars grâce à une accélération de la réduction tarifaire
- *Participation des intervenants multiples* : Participation substantielle de l'industrie et des groupes d'intérêt du secteur privé
- *Participation interorganismes* : Aucune donnée
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Groupe consultatif sur les transports

- *Mandat et obligations* : Traite des questions de transport non liées à des normes (en dehors des structures de l'ALÉNA)
- *Réunions* : Ont lieu immédiatement avant ou après les réunions du Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres
- *Activités et réalisations* : A mis sur pied cinq groupes de travail : aspects opérationnels du transport; questions frontalières; automatisation; science et technologie; questions d'ordre maritime
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Aucune donnée
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Groupe sur l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique

- *Mandat et obligations* : (Hors-ALÉNA, Canada–États-Unis seulement)
Harmonise les exigences entourant l'étiquetage en matière d'efficacité énergétique
- *Réunions* : Aucune jusqu'à maintenant
- *Activités et réalisations* : Aucune donnée
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Aucune donnée
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Groupe sur la santé

- *Mandat et obligations* : (Pas de relation avec l'ALÉNA) Sert de mécanisme de consultation parmi les ministères nationaux de la Santé
- *Réunion* : 1996
- *Activités et réalisations* : A examiné des questions liées aux normes de santé
- *Participation des intervenants multiples* : Aucune donnée
- *Participation interorganismes* : Aucune donnée
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Commission de coopération environnementale

- *Mandat et obligations* : Exerce une gouvernance environnementale à l'échelle régionale
- *Réunions* : Réunions annuelles du Conseil
- *Activités et réalisations* : Activités permanentes étendues couvrant une vaste gamme de questions et secteurs; nombreuses réalisations
- *Participation des intervenants multiples* : Participation constante de la collectivité, de l'industrie et des ONG environnementales
- *Participation interorganismes* : Consulte les ministères de l'Environnement et les comités pertinents de l'ALÉNA, comme le Groupe de travail technique sur les pesticides
- *Relation avec des organismes internationaux* : Aucune donnée

Annexe C

Questionnaire d'entrevue

Le programme d'entrevues a été conçu pour compléter l'information disponible auprès de diverses sources gouvernementales et autres et la situer dans son contexte. Les entrevues ont surtout visé à fournir une vue d'ensemble factuelle descriptive, détaillée et exacte de la situation passée et présente.

1. Combien de fois cet organisme (comité/sous-comité/groupe de travail) s'est-il réuni? Quand et où s'est-il réuni?
2. Qui a participé aux réunions?
3. Quels étaient les principaux sujets à l'ordre du jour des réunions?
4. Quelles étaient les principales priorités des membres?
5. Au cours de ces réunions, y a-t-il eu une discussion des aspects environnementaux des questions à l'ordre du jour?
6. Y a-t-il eu une discussion sur les aspects environnementaux que cet organisme pourrait prendre en considération ou sur les organismes qui pourraient être créés?
7. Quels sont les échéanciers de travail au sein des comités?

Ouvrages cités

Abbott, F.M. 1996. «From theory to practice: The second phase of the NAFTA environmental regime.» Dans : Wolfrum, R. À paraître. *Enforcing Environmental Standards*.

Border Environment Cooperation Commission. 1995. *Guidelines for project submission and criteria for project certification*. Border Environment Cooperation Commission, Ciudad Juarez, Mexique.

Fried, J. 1988. «Dispute settlement in international trade: The Canada–US Free Trade Agreement.» Dans : *Private Investors Abroad*. Southwestern Legal Foundation, Dallas.

Fried, J. 1994. Notes pour une communication présentée à un groupe de discussion sur l'évolution de l'ALÉNA. Réunion de l'American Bar Association, Mexico.

Housman, R., et D. Zaelke. 1992. «Trade, environnement and sustainable development: A primer.» *Hastings International and Comparative Law Review*, 15 (4) : 535–612.

Johnson, P.M., et A. Beaulieu. 1996. *The environment and NAFTA: Understanding and implementing the new continental law*. Island Press, Washington, DC.

Mumme, S., et P. Duncan. 1996. «The Commission for Environmental Cooperation and the US Mexico border environment.» *Journal of Environment and Development* (5 juin) : 197–215.

Munton, D., et J. Kirton. 1994. «North American environmental cooperation: Bilateral, tri-lateral, multilateral.» *North American Outlook* (4 mars) : 59–86.

Munton, D., et J. Kirton. 1996. *Beyond and beneath the nation-state: Province-state interactions and NAFTA*. Communication présentée à la réunion annuelle de l'International Studies Association, tenue en avril, à San Diego.

Rugman, A., et J. Kirton (éd., avec J. Soloway). 1998 (À paraître). *Trade and environment: Legal, economic and policy perspectives*. Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.

Runge, C.F. 1990. «Trade protectionism and environmental regulations: The new nontariff barriers.» *Northwestern Journal of International Law and Business*, 11(1) : 47–61.

Saunders, J.O. 1994. «NAFTA and the North American Agreement on Environmental Cooperation: A new model for international collaboration on trade and the environment.» *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 5(2) : 273–304.

Spencer, R., J. Kirton et K.R. Nossal (éd.). 1981. *The International Joint Commission Seventy Years On*. Centre for International Studies, Toronto.

Swanson, R.F. 1973. *Canadian-American summit diplomacy*. McClelland & Stewart, Toronto.

Swanson, R.F. 1978. *Intergovernmental perspectives on the Canada-US relationship*. New York University Press, New York.

Transports Canada, US Department of Transportation, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 1996. *1996 – Guide nord-américain des mesures d'urgence : Un guide pour les premiers intervenants au cours de la phase initiale d'un incident impliquant des matières / substances dangereuses*.

US General Accounting Office. 1994. *North American Free Trade Agreement: Structure and status of implementing organizations*. Washington, DC.