



Compte rendu d'atelier

Création d'alliances

pour prévenir la pollution industrielle :

nouvelles approches et nouveaux outils de

gestion de l'environnement

6-7 novembre 2000

Hôtel Camino Real
Tijuana, Baja California

Rapport préparé pour la Commission nord-américaine de coopération environnementale

par le

Pacific Institute for Studies in
Development, Environment and Security

Contexte

L'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), en 1994, a créé le plus grand bloc commercial du monde. Parallèlement, les partenaires de l'ALÉNA se sont attachés à inclure des mesures de sauvegarde de l'environnement dans le pacte de libéralisation du commerce et sont convenus, à cette fin, de signer un accord, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). La Commission nord-américaine de coopération environnementale (CNACE) est l'organisation créée en vertu de cet accord pour veiller à la mise en œuvre de ses dispositions. La CNACE est une organisation internationale comportant un Conseil, constitué de représentants de niveau ministériel des trois pays, un Comité consultatif public mixte, constitué de cinq citoyens de chaque pays, et un Secrétariat dont le personnel est composé de spécialistes en environnement.

Le rôle de la CNACE est d'encourager la coopération entre les trois pays signataires de l'ALÉNA — le Canada, le Mexique et les États-Unis — dans leurs efforts pour relever les défis et saisir les occasions que présente l'ouverture du marché à l'échelle du continent, en ce qui concerne la protection de l'environnement nord-américain. Pour remplir son rôle, la CNACE travaille sur plusieurs fronts et s'applique à mettre au point les outils nécessaires à l'exécution de sa tâche.

Le projet de la CNACE relatif aux registres de rejets et de transferts de polluants (RRTP) en Amérique du Nord vise à permettre au public d'avoir accès à l'information sur les sources et la manipulation des substances chimiques toxiques produits par les activités industrielles, et à faciliter la compréhension de cette information. Chaque année, la CNACE publie un rapport dans sa série intitulée *À l'heure des comptes*, qui présente une vue d'ensemble des rejets et transferts de polluants basée sur les données soumises par les établissements industriels aux RRTP nationaux. Le projet vise également les principaux objectifs suivants : promouvoir une plus grande comparabilité des systèmes nationaux de RRTP; appuyer la mise en place du RRTP mexicain, explorer de nouvelles avenues pour améliorer l'accès aux données des RRTP et l'utilisation de ces données.

Dans le cadre de son secteur de programme relatif au droit et aux politiques de l'environnement, la CNACE a exploré divers moyens de renforcer les capacités d'application et d'observation des lois. Elle a examiné en particulier les systèmes de gestion de l'environnement (SGE) comme outil servant à promouvoir non seulement le respect des lois, mais également la performance environnementale dans les domaines réglementés comme dans les domaines non réglementés. En 2000, le Conseil a adopté une résolution par laquelle il approuve un document d'orientation visant à aider les secteurs public et privé à utiliser ces systèmes pour améliorer la conformité à la législation et la performance environnementale.

Le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) finance des projets communautaires au Canada, au Mexique et aux États-Unis, qui contribuent à la réalisation des buts et des objectifs de la CNACE. Depuis 1996, le FNACE a accordé 142 subventions pour un montant total de 5,4 millions de dollars américains (voir la liste des subventions à l'adresse <http://www.cec.org>). En plus de recevoir des fonds pour leurs projets communautaires, les bénéficiaires sont invités à participer à des efforts collectifs pour inventorier les problèmes communs et les solutions, les meilleures pratiques et les politiques qui viennent à l'appui de leurs projets. Ils sont également encouragés à établir des liens entre leur travail et d'autres initiatives de la CNACE.

L'atelier intitulé « Création d'alliances pour prévenir la pollution industrielle : nouvelles approches et nouveaux outils de gestion de l'environnement » a été organisé conjointement par les responsables du programme relatif au droit et aux politiques de l'environnement, les responsables du projet de RRTP et les responsables du FNACE, en collaboration avec la *Dirección General de Ecología* (Direction générale de l'écologie) de l'État de Baja California (Mexique) et l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie) du Mexique. Cette rencontre avait pour but de permettre à des représentants des gouvernements, de l'industrie, des groupes de défense de l'intérêt public, du milieu universitaire et autres, de la région frontalière et de toute l'Amérique du Nord, de débattre des rôles complémentaires des RRTP, des SGE et de l'accès du public à l'information, comme outils visant à faciliter une gestion rationnelle de l'environnement et un dialogue efficace entre l'industrie et la collectivité.

Le présent rapport est un résumé des travaux de l'atelier et ne prétend pas refléter les points de vue ou les positions d'un organisme gouvernemental particulier ou de la CNACE. Les commentaires des participants ont été synthétisés et groupés selon le thème ou le sujet examiné.

Remerciements

Au nom de la CNACE, nous tenons à remercier M.C. Adolfo Gonzáles Calvillo, Saul Martín del Campo et Lourdes Ortega, de la *Dirección General de Ecología* de l'État de Baja California, ainsi que Luis Sánchez Cataño et Hilda Marinez Salgado, de l'*Instituto Nacional de Ecología* du Mexique. Leur collaboration a été essentielle au succès de l'atelier. Nous exprimons également notre gratitude à Laura Durazo et Enrique Medina pour leurs conseils et leur aide dans l'organisation de la rencontre. Nous sommes aussi reconnaissants à Jason Morrison et Michael Cohen, *du Pacific Institute*, qui ont produit et révisé le présent compte rendu.

Enfin, nous remercions tous les participants qui ont partagé leurs connaissances et leurs compétences, ainsi que toutes les personnes dont les efforts ont assuré le succès de l'atelier.

Janice Astbury, coordonnatrice, Fonds nord-américain pour la coopération environnementale
Darlene A. Pearson, chef de programme, Droit et politiques de l'environnement
Erica Phipps, gestionnaire de programme, Polluants et Santé
Commission nord-américaine de coopération environnementale

Ce rapport a été préparé par le

Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security
654 13th Street
Preservation Park
Oakland, Californie 94612
<http://www.pacinst.org>
pistaff@pacinst.org
Tél. :(510) 251-1600
Télec. :(510) 251-2203

Le compte rendu intégral, en anglais et en espagnol, figure sur le site Web de l'Institut, avec le texte de certains exposés.

Résumé

Introduction

L'atelier sur la « création d'alliances » a été consacré à l'examen du rôle des registres de rejets et de transferts de polluants (RRTP), de l'accès du public à l'information et des systèmes de gestion de l'environnement comme outils visant à faciliter une gestion rationnelle de l'environnement et un dialogue efficace entre l'industrie et la collectivité. La centaine de participants à l'atelier comprenait des représentants de l'industrie, des groupes de défense de l'intérêt public, des hauts fonctionnaires des gouvernements et d'autres parties intéressées du Canada, du Mexique et des États-Unis ainsi que des représentants de la région frontalière. L'atelier a été organisé conjointement par la *Dirección General de Ecología* (Direction générale de l'écologie) de l'État de Baja California, la Commission nord-américaine de coopération environnementale (CNACE) et l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie) du Mexique.

Voici les faits saillants des exposés des experts, des discussions et des commentaires des participants, regroupés selon les principaux thèmes abordés pendant les deux jours de travail. Pour un rapport plus détaillé des exposés individuels, veuillez consulter le compte rendu de l'atelier. Le texte intégral de la plupart des exposés ainsi que le texte intégral du compte rendu, en anglais et en espagnol, sont disponibles à l'adresse <www.pacinst.org/>.

Principaux thèmes

Les renseignements fournis par les RRTP sont importants pour promouvoir les améliorations environnementales et assurer le droit du public à l'information.

Les RRTP sont maintenant établis internationalement et l'on insiste de plus en plus sur l'information du public. Cependant, l'accès à cette information reste insuffisant. Un nombre important de personnes ignore toujours l'existence des registres de rejets et de transferts de polluants et il convient de remédier à cette situation, peut-être par le biais de l'enseignement entre pairs. Le « droit à l'information » est un principe fondamental, mais il faut aussi faire en sorte que le public et les collectivités soient capables de comprendre et d'utiliser cette information. Un élargissement et une amélioration des programmes de formation et d'enseignement dans le domaine de l'environnement à l'intention de l'industrie et des collectivités sont nécessaires.

La participation de la collectivité à la détermination et à la résolution des problèmes environnementaux est importante.

Il convient de mettre en œuvre des mécanismes qui permettent au public de participer au processus décisionnel en matière d'environnement. Les RRTP peuvent servir de catalyseurs à cet égard. Les organisations communautaires peuvent participer en aidant à détecter les problèmes environnementaux, en signalant ces problèmes et en faisant connaître les préoccupations de la collectivité au sujet de la santé de l'environnement. Ces organisations peuvent également instiguer des initiatives en matière de réglementation et travailler avec l'industrie à titre consultatif. Par exemple, les avantages de cette synergie sont reconnus en Arizona et en Californie, où les programmes relatifs aux SGE exigent la participation du public.

Il est important d'établir un climat de confiance entre tous les secteurs.

L'absence de mécanismes permettant au public de participer a conduit à un climat de méfiance entre les secteurs. Certains mythes ont été perpétués, comme celui voulant que l'industrie ne s'intéresse pas à l'environnement. L'industrie est parfois réticente à permettre l'accès à de l'information qui pourrait, craint-elle, être utilisée un jour contre elle. L'industrie mexicaine craint également que les RRTP et l'accès du public à l'information ne nuisent à la compétitivité et au commerce, malgré les preuves que le *Toxics Release Inventory* (TRI, Inventaire des rejets toxiques) n'a pas eu d'incidence sur le commerce aux États-Unis. Les demandes de confidentialité présentées par les établissements américains au sujet des données fournies au RRTP sont très peu nombreuses.

Il convient de mettre en place de meilleurs outils et des mécanismes plus efficaces pour améliorer la communication et la confiance entre l'industrie, le gouvernement, les ONG et la collectivité. Dans un certain nombre de pays, il a été démontré que le fait de rendre les RRTP accessibles au public réduit la méfiance et aide la collectivité à participer au processus décisionnel. La définition d'objectifs mutuels constitue un pas important dans l'établissement d'un climat de confiance. Du point de vue des ONG et du public, la vérification et la validation de l'information, tant pour les RRTP que pour les SGE, sont des éléments clés d'un climat de confiance. C'est pourquoi il convient d'encourager la coopération entre l'industrie et la collectivité, de manière à accroître le nombre de partenaires et à diversifier le dialogue. Par exemple, l'Arizona exige un engagement contractuel de la part des utilisateurs de SGE afin d'assurer que des comptes seront rendus.

Participation volontaire ou obligatoire aux RRTP.

Plusieurs participants se sont dit d'avis que la déclaration aux RRTP devait être obligatoire, car les programmes d'application volontaire ne garantissent pas la participation du public ou la vérification des résultats environnementaux par une tierce partie. Ils estimaient qu'il est nécessaire de mettre en place un cadre réglementaire plus strict et ils ont exprimé des doutes au sujet des engagements volontaires, qui ne se sont pas révélés très efficaces. La déclaration obligatoire assure également des « règles du jeu équitables » en rendant disponibles les renseignements sur les rejets et transferts de tous les établissements visés, et non pas seulement les renseignements de ceux qui fournissent volontairement cette information. D'autres participants à l'atelier ont exprimé l'opinion que la mise en œuvre de programmes obligatoires au Mexique n'est pas réalisable dans le cadre réglementaire et le climat politique actuels. Ils ont souligné qu'il existe des millions de pages de règlements obligatoires et que les résultats ne sont pas pour autant garantis.

Dans le cas du Mexique, les participants ont suggéré que, vu le petit nombre d'industries qui fournissent volontairement des données, il convient de mettre en œuvre d'autres mesures incitatives, comme des mesures fiscales, pour encourager la participation dès le début. Une telle approche ne viendrait pas à l'encontre du principe du pollueur-payeur. D'autres facteurs laissent entrevoir la nécessité d'instaurer un cadre légal cohérent pour la mise en œuvre des RRTP à caractère obligatoire. Il existe un cadre légal (partiel) à l'échelle nationale au Mexique et le gouvernement fédéral apporte un soutien pour la mise en place de RRTP dans chaque État. Les participants ont insisté sur la nécessité d'assurer la coordination et la comparabilité entre les registres fédéral et étatiques au Mexique, et sur le fait qu'il est préférable d'avoir un seul RRTP. Le but d'un cadre légal plus homogène serait d'instaurer des règles claires et cohérentes au sujet

de la divulgation de l'information et d'améliorer la transparence et l'uniformité dans l'application de la loi.

Les RRTP ne sont pas assez utilisés, ni suffisamment exhaustifs et harmonisés.

Les participants ont relevé certaines insuffisances des RRTP, en l'occurrence leur portée limitée et la fréquente absence d'intégration avec des mécanismes de déclaration similaires. Le nombre de substances surveillées est relativement limité et de nombreux établissements rejettent d'autres composés qui ne sont pas déclarés. Les RRTP ne tiennent pas compte non plus des impacts cumulatifs pour une municipalité ou une région. Enfin, le problème se complique encore du fait que les divers modèles de RRTP ne sont pas cohérents à l'échelle internationale.

Les systèmes de gestion de l'environnement (SGE) peuvent servir les principes du développement durable en réconciliant les objectifs économiques et les objectifs environnementaux et sociaux.

Cette capacité est imputable au fait que les SGE intègrent les considérations environnementales dans les décisions de gestion quotidiennes. Au niveau opérationnel, les SGE sont un outil qui aide l'organisation à établir ses principes environnementaux, à recenser tous les risques et impacts environnementaux liés à ses activités, et à mieux maîtriser, de façon systématique, tous ces risques et impacts en modifiant ses méthodes de gestion. L'objectif primordial de la mise en œuvre d'un SGE est d'améliorer la performance environnementale et, partant, d'accroître la protection et la qualité de l'environnement. Lorsqu'il est prouvé qu'un SGE permet d'atteindre cet objectif, le SGE contribue à renforcer la confiance des intervenants. Quand une entreprise décide d'instaurer un SGE, elle encourage une formation plus approfondie de ses employés en matière d'environnement et elle s'attache généralement à mettre en œuvre des méthodes de production plus propres et des mesures de prévention de la pollution. La norme ISO 14001 est l'un des cadres de référence des SGE les plus fondamentaux et les plus largement utilisés à l'échelle internationale, même si des réserves ont été exprimées au sujet de sa portée. Les résultats d'un SGE dépendent de la façon dont il est conçu : plus le système est complet, plus il y a de chances qu'il conduise à une meilleure performance environnementale.

Les SGE peuvent être conçus pour venir à l'appui des RRTP.

Le RRTP est un sous-ensemble de l'information relative à la performance environnementale qui peut être recueillie et utilisée dans un SGE. Par exemple, la plupart des SGE tiennent compte également des intrants, tels que la consommation d'énergie et de matières premières. Le SGE le plus élémentaire peut suivre l'utilisation de substances toxiques réglementées et non réglementées, et mettre en évidence les substances auxquelles le SGE doit accorder une attention prioritaire. Dans le cas d'un SGE axé sur la performance, l'organisation peut suivre les substances toxiques pour établir ensuite un lien entre l'utilisation de ces substances toxiques et le rendement de la production, les unités de production, les unités de valeur monétaires, etc. Les RRTP et les SGE peuvent mener à des avantages concurrentiels, grâce à des gains d'efficacité, et créer une valeur ajoutée pour les entreprises qui publient des données environnementales.

Les entreprises peuvent utiliser les SGE pour améliorer la performance environnementale de leurs fournisseurs.

Les SGE des chaînes d'approvisionnement sont basés sur les améliorations apportées à la qualité du produit et du service à l'initiative du secteur privé. Le principe consiste à utiliser les SGE pour améliorer la performance tout au long de la chaîne d'approvisionnement : les SGE sont conçus en fonction des relations commerciales entre les gros clients et leurs petits et moyens fournisseurs qui unissent leurs efforts pour assurer la mise en œuvre des SGE. Au Mexique, le

projet pilote de Guadalajara, financé en partie par la Banque mondiale, est un exemple d'un tel système. Dès le départ, le projet a inclus des partenaires clés dont le *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Semarnap, Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches), des représentants de l'État de Jalisco et de plusieurs municipalités, deux universités locales et plusieurs ONG locales intéressées. Le projet a montré qu'il est possible de changer la façon de faire des fournisseurs en les intégrant dans un programme de SGE plus vaste, mis en place par une entreprise cliente.

Nécessité d'appuyer les petites et moyennes entreprises (PME).

Au Mexique, les PME représentent quelque 90 % à 95 % de toutes les entreprises et emploient 80 % des travailleurs. Ensemble, les PME contribuent dans une très large mesure à la charge totale de pollution dans le pays. Le manque de connaissances et de ressources nécessaires à la mise en œuvre des RRTP et des SGE est généralisé, surtout parmi les PME. De surcroît, les certifications *Industria Limpia* (Industrie propre) ou ISO 14001 sont souvent trop coûteuses pour les PME. Cependant, le projet pilote de Guadalajara prouve que les PME peuvent réussir à mettre en œuvre un SGE basé sur la norme ISO 14001 lorsqu'elles reçoivent une aide financière et technique. D'autres mesures, comme des programmes de mentorat au sein d'un secteur industriel et entre secteurs, peuvent également encourager la prévention de la pollution à faible coût ou la mise en œuvre de méthodes de production plus propres.

Depuis quelques années, les gouvernements s'intéressent de plus en plus aux SGE comme outil d'intervention.

Les gouvernements fédéraux et étatiques aux États-Unis et au Mexique utilisent les SGE pour encourager les entreprises à améliorer leur performance environnementale. Aux États-Unis, on peut citer comme exemples le programme de suivi national de la performance mis en œuvre par l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement), le programme de performance environnementale d'application volontaire en Arizona et l'initiative des innovations en matière de SGE en Californie. Au Mexique le programme *Industria Limpia* est un programme national mis en œuvre en 1992, qui comporte deux volets interdépendants : la participation volontaire de l'industrie et la vérification environnementale. Le programme, axé sur les mesures incitatives et la reconnaissance, ne prévoit pas de sanctions. Depuis sa mise en œuvre, les protocoles de vérification environnementale ont mis l'accent sur la prévention de la pollution; le cadre de référence des SGE a été intégré dans le programme au cours des dernières années. Le document de la CNACE relatif aux SGE, intitulé « Guide d'orientation — Améliorer la performance environnementale et la conformité à la législation sur l'environnement : dix éléments pour des systèmes efficaces de gestion de l'environnement », est le fruit d'un projet consacré à l'étude du lien entre les initiatives volontaires (comme les SGE) et les programmes gouvernementaux visant à appliquer les lois et règlements de l'environnement ainsi qu'à surveiller et favoriser leur application.

En général, les SGE et les RRTP renforcent la capacité des organismes gouvernementaux de prendre des décisions en matière de politiques. Les SGE peuvent aider les organismes de réglementation à déterminer si les entreprises respectent les dispositions légales et à mieux informer le public au sujet de l'importance des effets des activités de l'entreprise sur la santé humaine et l'environnement, et au sujet de la façon dont les entreprises gèrent l'environnement. Lorsque les gouvernements mettent en place un programme de reconnaissance basé sur les SGE, les RRTP devraient constituer l'un des ensembles de renseignements portés à la connaissance du public. Les gouvernements ne devraient pas promouvoir la mise en œuvre de SGE si ces derniers

ne s'accompagnent pas d'une obligation, pour le secteur privé, de rendre certains comptes — de tels programmes doivent également comporter un volet permettant au public d'exercer une certaine surveillance.

Les SGE en voie de constituer la base des partenariats de collaboration entre le gouvernement et l'industrie.

Au Mexique, la participation au programme des industries propres du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de la protection de l'environnement) a contribué à faire tomber des barrières entre le monde des affaires et le gouvernement. Dans les nouveaux partenariats qui se dessinent, il est important d'assigner des responsabilités entre les différents intervenants et de promouvoir des mesures incitatives. Le but principal des programmes d'application volontaire basés sur les SGE est de réduire au minimum les risques pour l'environnement. Le fait de rendre publics les succès obtenus par les entreprises à cet égard permettra aux entreprises d'améliorer leur réputation. En outre, les SGE et les améliorations de la performance environnementale qui en découlent peuvent donner lieu à des avantages économiques directs, comme une réduction des primes d'assurance et un accès à des crédits préférentiels à faible taux d'intérêt.

Autres outils de collaboration.

Les *Seven Principles for Environmental Stewardship* (Sept principes de bonne intendance de l'environnement, document signé par la Chambre de commerce États-Unis/Mexique, l'EPA et le Profepa en 1999) ont été établis dans le cadre du programme *Border XXI* (Frontière XXI), avec la participation de l'industrie. Les objectifs étaient de promouvoir la responsabilité des entreprises et de franchir un pas stratégique en faisant en sorte que le secteur privé participe à la résolution de problèmes complexes. Plusieurs des principes ont un lien direct avec les questions examinées pendant l'atelier : les quatre premiers principes encouragent la mise en place d'un SGE solide, axé sur la performance, complété par un large éventail d'outils tels que la vérification, l'évaluation des mesures de prévention de la pollution, la formation des employés et la mesure de la performance, en vue d'assurer que toutes les mesures soient effectivement prises pour atteindre les objectifs de performance fondamentaux tels que la conformité, la prévention de la pollution, l'efficacité énergétique et l'amélioration globale de la performance. Le cinquième principe concerne l'obligation de rendre des comptes au public, notamment par le biais de rapports sur les rejets et la performance environnementale globale, et d'un véritable dialogue avec les parties prenantes extérieures. Outre les programmes d'application volontaire basés sur les SGE, les partenariats entre le gouvernement et l'industrie comprennent également les tables rondes sur la prévention de la pollution, tenues au Mexique, et les projets pilotes de prévention de la pollution financés par la CCE.

Recommandations

Pendant la seconde journée, les participants à l'atelier ont formé des groupes de travail pour examiner des sujets particuliers tels que les stratégies en vue de mettre en place un climat de confiance entre l'industrie et les collectivités, et les possibilités d'intégrer les utilisations des RRTP et des SGE. Voici les principales recommandations émises par ces groupes de travail :

- Faciliter l'accès à l'information et améliorer la qualité de cette information
- Établir un cadre légal adéquat pour assurer la mise en œuvre des RRTP et l'application des règles de déclaration
- Établir des règles claires et cohérentes concernant la divulgation de l'information
- Renforcer la participation communautaire et inclure les ONG dès le début
- Offrir des programmes de formation et d'enseignement en matière d'environnement à l'industrie et aux collectivités
- Assigner des responsabilités aux différents intervenants et promouvoir des mesures incitatives
- Trouver des façons créatives et proactives de divulguer l'information et de créer un climat de confiance

Un résumé plus détaillé des résultats des délibérations des groupes de travail figure dans le compte rendu de l'atelier, sous le titre « Session 6 ».