

Cette image satellitaire illustre l'intensité du développement jusqu'aux limites du parc national de la Pointe Pelée, isolant ainsi le parc des écosystèmes régionaux. Parcs Canada



CHAPITRE 9 : DE LA PLUS PETITE « ÎLE » AU PLUS VASTE RÉSEAU

Dans une grande partie du territoire canadien, les aires protégées sont devenues des « îles écologiques » gérées isolément du reste de l'habitat naturel. De plus en plus, les parcs nationaux et les autres aires vouées à la conservation se trouvent cernés par le développement urbain, l'agriculture, l'exploitation forestière ou d'autres activités qui mettent en péril la viabilité des écosystèmes. Afin d'en maintenir l'intégrité

écologique, le réseau des parcs nationaux et des autres aires protégées se doit d'être géré en fonction des écosystèmes régionaux, ce qui exige la collaboration et l'apport des gouvernements provinciaux et territoriaux et ceux des administrations locales, des gouvernements des Premières Nations, des propriétaires des terres adjacentes, des organisations non gouvernementales et de l'industrie.

Les parcs nationaux, des « îles écologiques »

Pendant près d'un siècle suivant l'inauguration du premier parc national à Banff, en 1885, la plupart des gens ont cru que les aires protégées échapperaient à jamais à la progression constante du développement humain. Et bon nombre d'individus en demeurent convaincus.

Pourtant, dès les années 1970, les gestionnaires de parc ont subi des pressions toujours croissantes pour que soient aménagées davantage d'installations touristiques et de loisir. À l'époque, repousser le développement dans des zones tampons situées hors des limites des parcs afin de préserver l'intégrité écologique de ces derniers allait de soi. Les progrès réalisés en sciences de la conservation ont permis de lever le voile sur un

tableau plus complexe. Les limites des premiers parcs nationaux et des autres types d'aires protégées ne correspondent généralement pas à la superficie réelle des écosystèmes; les habitats essentiels de plusieurs espèces s'étendent souvent à l'extérieur des parcs, sur des terres susceptibles d'être aménagées. Il en résulte que bien des aires protégées du continent, et du monde entier, sont devenues de simples « îles » naturelles, leur intégrité écologique ayant été altérée en raison de l'utilisation des terres avoisinantes. Des études sur l'état des parcs laissent entendre que des espèces sont disparues de certaines aires protégées malgré la protection dont elles étaient censées jouir.



Il est peu probable que la biodiversité des aires protégées se maintienne si elles sont entourées d'habitats dégradés qui limitent le flux génétique, modifient les cycles des éléments nutritifs et de l'eau, et produisent des changements climatiques régionaux et mondiaux qui pourraient entraîner la disparition de ces « parcs-îlots ». Les aires protégées doivent être intégrées aux processus régionaux d'aménagement du territoire.

Parks for Life: Report of the IV World Congress on National Parks and Protected Areas (1992)

Vers la fin des années 1980, la gestion axée sur l'écosystème et la recherche du maintien de l'intégrité écologique ont intégré une perspective régionale dans la façon d'aborder la gestion des aires protégées. En 1991, le Conseil consultatif canadien de l'environnement soulignait que « les zones protégées doivent être entièrement intégrées à la planification régionale et locale de l'utilisation des terres et dans tous les processus gouvernementaux d'affectation des terres ». (CCCE, 1991)

Le Conseil a également réclamé que « les organismes chargés de la création et de la gestion des zones protégées, ainsi que de la planification des activités qui y sont associées, modifient leurs objectifs pour en arriver à un leadership, des partenariats, une souplesse et une obligation de rendre compte de plus grande importance ». Le Congrès mondial des parcs nationaux et aires protégées s'est fait l'écho de cette demande en 1992.

Aujourd'hui, les parcs nationaux constituent un élément clé de la mosaïque formée par les aires de conservation, ces parcs totalisant 40 pour cent de toutes les terres protégées au Canada. Toutefois, préserver l'intégrité écologique des parcs nationaux au moyen d'une collaboration accrue au sein des écosystèmes qui les entourent ne garantira pas la conservation des milieux

sauvages ou de la biodiversité à l'échelle d'un paysage encore plus vaste. Parvenir à la conservation du territoire passe par l'emploi d'une approche exhaustive et véritablement nationale qui englobe à la fois les parcs nationaux, les réserves nationales de faune, les rivières du patrimoine, les aires protégées provinciales et territoriales, les terres protégées par les peuples autochtones, les zones de conservation privées et la gestion des terres se trouvant à l'extérieur des aires protégées.

Face à l'évidence que les aires protégées ne peuvent à elles seules suffire à conserver les espèces sauvages, des organisations environnementales non gouvernementales ont mis de l'avant de nouvelles approches faisant appel à la participation des citoyens en vue d'y parvenir, en cherchant notamment à créer des réseaux d'aires protégées, des corridors et d'autres liens à caractère écologique. Au Canada, c'est d'abord la campagne nationale « *Espaces en danger* » qui a vu le jour, en 1989, suivie de *l'Initiative de conservation de Yellowstone au Yukon*, qui témoigne pour sa part d'une vision encore plus large. La conservation à cette échelle, forte de l'apport crucial des parcs nationaux, constitue le nouveau paradigme des aires protégées, de la plus petite « île » au plus vaste réseau.

De nouvelles perspectives : un corridor de conservation de Yellowstone au Yukon

L'initiative de conservation de corridor entre Yellowstone et le Yukon appartient à la nouvelle grande famille de stratégies axées sur la biodiversité, qui ont surgi en réponse aux diverses leçons apprises de la biologie de la conservation.

Cette initiative de conservation est une vision pour l'avenir de la conservation au cœur de la nature sauvage en Amérique du Nord; la vision d'un cordon d'un vert éclatant, étranger aux frontières politiques et reliant les unes aux autres les montagnes Rocheuses, Columbia et Mackenzie sur 2 900 kilomètres, de Yellowstone au Yukon.

Pour protéger la biodiversité, nous devons protéger des habitats à une échelle beaucoup plus grande que jamais personne ne l'avait imaginé auparavant. Nous devons commencer à réfléchir et à agir dans une perspective beaucoup plus étendue que jamais dans l'histoire du mouvement écologiste nord-américain.

Notre mission consiste à bâtir et à entretenir un réseau de maintien de la vie formé d'un noyau d'aires protégées et d'un ensemble de corridors interreliés permettant le déplacement de la faune. Ces aires et ces corridors seront protégés des effets de l'expansion industrielle, grâce à des zones de transition. Les réserves naturelles, les parcs nationaux, les parcs d'état et les parcs provinciaux et territoriaux existants consolideront le réseau alors que la création de nouvelles aires protégées, de même que la conservation et la remise en état des parties essentielles des écosystèmes, procureront les noyaux, les corridors et les zones de transition nécessaires pour le compléter.

Adaptation du contenu de la brochure de l'initiative de conservation de Yellowstone au Yukon



Pouvoir d'agir et la responsabilité à l'échelle régionale

Quelques efforts louables, encore beaucoup d'obstacles à franchir

La Commission a relevé de remarquables exemples d'efforts de collaboration prometteurs, à l'échelle régionale. Un atelier de travail tenu récemment par Parcs Canada a résumé les conditions nécessaires à la réussite de l'intégration régionale comme suit :

« La réussite de l'intégration régionale dépend de la mise en commun de l'éventail complet des compétences du personnel permettant d'aborder des problèmes fondamentaux. Les connaissances et les compétences en matière de biologie, au sein des parcs, des Centres de services et du Bureau national revêtent une importance capitale; tout comme les compétences en matière d'utilisation des systèmes d'information géographique, de négociation, de diplomatie, de résolution de conflits et de communication. Des objectifs clairs, le soutien de la gestion, la volonté de travailler en commun, des plans d'action visant à ce que des choses concrètes soient faites, un personnel crédible et consciencieux spécialisé dans le domaine, une attention particulière aux résultats clés et un investissement dans des bases de données et dans la gestion de celles-ci sont nécessaires pour parvenir à une intégration régionale efficace ».

Atelier de travail des gestionnaires des Services des gardes de parc et des Secrétariats des écosystèmes (1998)

La Commission a noté que Parcs Canada était engagé dans différentes approches d'intégration régionale:

- En périphérie du parc national de la Mauricie, la « forêt habitée » constitue une alternative à l'exploitation forestière industrielle à grande échelle exercée près de la limite du parc. Des résidents de la région assurent la gestion de la forêt et ont adopté une méthode de gestion intégrée de l'utilisation des terres; ils cherchent à faire en sorte que l'exploitation forestière soit exercée de manière à créer un équilibre durable avec la conservation, le tourisme, les loisirs et les autres utilisations possibles de la forêt. Une telle approche réduit l'impact du développement sur les terres situées à proximité des parcs;

- un authentique travail de longue haleine a été accompli à la fois dans le parc national du Mont-Riding et celui des Lacs-Waterton afin de mettre en oeuvre le concept de Réserve mondiale de la biosphère, mais les progrès ont été sérieusement freinés par le manque de soutien financier dans les deux régions;
- la forêt modèle Foothills située près du parc national Jasper, ainsi que celle des environs du parc national Fundy, sont des exemples prometteurs d'intégration régionale; des mesures permettant l'atteinte des objectifs de la forêt modèle de Fundy en matière de biodiversité sont actuellement mises en oeuvre;
- les minuscules parcs nationaux des Îles-de-la-Baie-Georgienne et des Îles-du-Saint-Laurent, liens tenus et vulnérables de l'écosystème régional, collaborent effectivement avec leurs voisins. Par exemple, ils contribuent aux corridors naturels qui figurent désormais dans les plans municipaux;
- parmi les meilleurs exemples d'intégration régionale figurent les parcs nationaux du Nord, comme Ivavik, où la gestion des parcs est partie intégrantes des Accords sur les revendications territoriales et s'exercent par des conseils de cogestion. Dans ces cas, le parc national fait partie du territoire traditionnel d'une Première Nation. L'utilisation des terres situées hors du parc, de même que les pratiques de gestion de la faune qui s'y exercent, sont supervisées par des comités de chasseurs-trappeurs, des conseils des ressources renouvelables et d'autres intervenants. La participation de la communauté et des conditions de partenariat légalement définies constituent les éléments clés de ces Accords;
- dans d'autres cas, le processus d'intégration régionale est mené à bien au moyen de relations de travail moins formelles mais néanmoins très étroites avec les provinces, les territoires, les Premières nations, les municipalités ou les propriétaires fonciers privés.



Malgré ces succès, la Commission a noté que certains gestionnaires de parc sont peu enclins à

travailler en fonction des objectifs visant l'intégrité écologique au-delà des limites du parc dont ils ont la responsabilité, particulièrement lorsqu'il y a conflit dans l'utilisation des ressources ou l'aménagement du territoire ou lorsque l'on craint de possibles répercussions d'ordre politique au niveau fédéral, provincial ou territorial. La variabilité des objectifs nationaux, provinciaux ou territoriaux en matière d'utilisation des terres adjacentes rend la tâche encore plus difficile. La Commission a aussi observé que de nombreux organismes, notamment des domaines de la foresterie ou de la gestion de la faune, tendent vers une gestion axée sur l'écosystème; cependant, leurs efforts sont récents et les résultats escomptés dans les plans et les politiques se font attendre.

La Commission a constaté que ce sont généralement les débats opposant la conservation au développement qui sont la source de conflits au sujet de l'utilisation des terres adjacentes aux parcs nationaux. L'absence d'information sur la valeur économique des alternatives aux utilisations courantes mène souvent à une sous-évaluation des avantages économiques de la conservation et rend difficile de modifier les usages en faveur d'une plus grande intégrité écologique.

La Commission a entendu et observé ce qui suit :

- les gestionnaires de terres gouvernementales et privées situées dans les grands écosystèmes n'ont pas de vision commune des objectifs de conservation et d'utilisation des terres,

rendant ainsi plus difficile à Parcs Canada la tâche de défendre la cause de la conservation hors des limites des parcs;

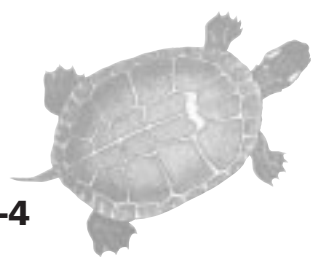
- les industries cherchent à obtenir des garanties d'exploitation territoriales, l'approbation de leurs permis et des conditions favorables à l'exploitation sur les terres provinciales et territoriales adjacentes aux parcs; la cause de la conservation que défend Parcs Canada apparaît parfois comme une entrave à leurs intérêts;
- les partenaires locaux, qui dépendent souvent de bénévoles, sont privés des ressources nécessaires pour participer de manière efficace à la planification ayant trait aux écosystèmes englobant les parcs;
- il existe peu de mesures incitatives suscitant la collaboration régionale dans les grands écosystèmes, notamment l'allègement fiscal, pour récompenser les efforts de conservation des propriétaires de terres et de boisés;
- les efforts d'intégration régionaux ne sont pas soutenus par des services d'interprétation adéquats à l'extérieur des parcs;
- Parcs Canada n'a pas suffisamment de personnel spécialisé dont la formation et l'expérience portent notamment sur la consultation des collectivités et des gouvernements, et sur les relations avec ces deux groupes. Bien que bon nombre de membres du personnel actuel soient très compétents dans ces domaines, ils ne peuvent consacrer suffisamment de temps à l'intégration régionale, ayant déjà du mal à remplir leurs obligations dans le parc auquel ils sont affectés. Parcs Canada n'est cependant pas le seul organisme aux prises avec ce problème;
- un taux de roulement de personnel élevé parmi les cadres supérieurs rend plus difficile le maintien d'une collaboration avec les autorités des territoires avoisinants; de plus, un tel roulement accroît les risques d'absence d'homogénéité dans les façons d'aborder l'intégration régionale, ce qui mine la confiance du public et du personnel;

La Réserve internationale de la biosphère Waterton-Glacier

« Le programme sur l'homme et la biosphère de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) reconnaît les Réserves mondiales de la biosphère sur le plan international. Celles-ci favorisent l'équilibre harmonieux entre l'humain et la nature et font la preuve qu'il est possible d'y parvenir. Les Réserves de la biosphère constituent des exemples pratiques de la gestion des terres et du développement durable. Elles donnent leur appui à la recherche, à la surveillance et à l'éducation » (Traduction d'un extrait du dépliant de la Réserve internationale de la biosphère Waterton-Glacier).

La Réserve de la biosphère Waterton-Glacier est l'une des cinq Réserves mondiales de la biosphère au Canada. Les parcs nationaux des Lacs-Waterton et Glacier sont situés au coeur de cette Réserve. C'est une zone de collaboration sans limite précise qui rayonne dans tous les sens. Le parc national des Lacs-Waterton a été le premier des parcs à se voir décerner le titre de Réserve de la biosphère, en 1979. Le paysage particulier de ce parc, où les montagnes embrassent la prairie, assure à la Réserve de la biosphère Waterton-Glacier une faune et une flore qui lui sont propres et dont certains éléments sont rares ou totalement inexistantes dans le reste du Canada.

La « zone de collaboration » de la Réserve de la biosphère est l'objet de diverses utilisations comme la foresterie, l'élevage de bestiaux, l'agriculture de même que l'extraction de pétrole et de gaz naturel. La Réserve de la biosphère cherche à résoudre les problèmes environnementaux en sollicitant la collaboration des collectivités locales. Son but consiste à favoriser l'équilibre entre le développement et la conservation des ressources naturelles par l'information du public, l'éducation, la recherche et la surveillance écologique. Le comité de gestion de la Réserve de la biosphère est formé de citoyens de la région et détermine quels seront les objectifs et les programmes de la Réserve.





Bisons dans un enclos qui longe le parc national des Lacs-Waterton; le parc côtoie des fermes et des ranchs.
Blackbird Design

- l'intégration régionale est tributaire d'une approche globale à la gestion qui implique la participation des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral. Une telle approche contraste avec celle que prônent la plupart des organismes chargés de gérer les ressources et les terres, y compris Parcs Canada et plusieurs organismes provinciaux, caractérisés par une mission précise, une structure organisationnelle spécialisée et la division des problèmes en tâches restreintes;
- les relations qu'entretient Parcs Canada avec les organisations environnementales non gouvernementales à la grandeur du pays sont inégales. La Commission a noté que certains parcs ont très peu de contacts avec ce type d'organisation ou n'en ont pas du tout. D'autres se sont butés à la position des groupes écologistes, diamétralement opposée à la leur, et d'autres encore ont fait état d'une très bonne et très constructive collaboration; il semble que les partenariats soutenus et productifs soient l'exception plutôt que la règle.



Les principes de la coopération à l'échelle régionale

Réussir à intégrer convenablement, sur le plan régional, les diverses utilisations possibles du territoire, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parcs, dépend en grande partie d'une vision commune englobant les notions d'écosystèmes. Sans nul doute, l'intégrité écologique des parcs nationaux, ainsi que le maintien de la biodiversité régionale et des processus écologiques, dépendent de l'aptitude de Parcs Canada à collaborer avec les voisins des parcs. À l'échelle régionale, Parcs Canada apporte sa contribution en gérant ses écosystèmes terrestres et aquatiques au mieux de ses compétences, tout en incitant les autres à faire de même à l'égard des écosystèmes qui relèvent de leur responsabilité.

La Commission propose trois principes favorisant la réussite de l'intégration régionale des parcs nationaux dans leur grand écosystème respectif :

- **la capacité d'agir** : pour être en mesure de collaborer efficacement à la gestion axée sur l'écosystème, le personnel de Parcs Canada et ses homologues provinciaux et territoriaux, ainsi que les Premières nations et d'autres partenaires, doivent à la fois jouir d'une certaine autorité et avoir l'obligation de rendre compte;
- **l'imputabilité** : Parcs Canada n'est qu'en partie responsable de l'intégrité écologique des parcs nationaux puisqu'elle dépend également du comportement responsable de tous les utilisateurs du grand écosystème;
- **la contribution régionale** : afin de s'assurer le respect de ses partenaires, Parcs Canada doit apporter sa contribution à la région; de même en va-t-il pour les voisins des parcs qui doivent contribuer à l'atteinte des objectifs fixés en matière d'intégrité écologique pour les parcs nationaux. Il est probable que la plus grande contribution possible de Parcs Canada consisterait à travailler avec les provinces, les territoires, les Premières nations et d'autres partenaires, afin de favoriser l'émergence d'une vision commune pour les grands écosystèmes et d'en faire la promotion.

L'intégration régionale présente le plus de chance de réussite lorsqu'on la définit dans le cadre des écosystèmes environnants, mais également dans celui des frontières culturelles, comme les territoires traditionnels autochtones. Lorsque les frontières culturelles et écologiques sont considérées sous un angle holistique, et une fois les barrières politiques éliminées, la gestion régionale axée sur les écosystèmes est possible et l'intégrité écologique des parcs nationaux peut être assurée.

Il revient à Parcs Canada de protéger l'intégrité écologique des parcs nationaux au sein de leur région, de partager ses connaissances sur les parcs nationaux et les écosystèmes qui les englobent, de défendre les principes de

conservation et de montrer l'exemple aux autres utilisateurs des terres de la région.

Étant donné que les conditions et l'expérience vécue varient d'une région à l'autre, la Commission a voulu éviter de recommander qu'une attention particulière soit accordée à un seul modèle d'intégration régionale, comme une Réserve mondiale de la biosphère ou une forêt modèle. Parcs Canada doit utiliser tous les outils d'intégration régionale à sa disposition, qu'il s'agisse d'un accord juridique ou d'une simple entente à l'amiable. Les façons d'aborder la question de l'intégration régionale varieront selon la région du pays. Il n'existe aucune recette qui puisse à elle seule assurer le succès de tous les parcs nationaux du réseau à la fois.

La collaboration régionale et les objectifs nationaux

Le Rapport sur l'état des parcs de 1997 montre que plus de 85 pour cent des perturbations écologiques sont de portée régionale. Plusieurs de ces perturbations trouvent leur origine à l'extérieur des limites des parcs. Ce sont notamment les répercussions des activités exercées sur les terres adjacentes, comme l'exploitation forestière et minière, l'agriculture, le développement touristique, la chasse sportive et la pollution des eaux.

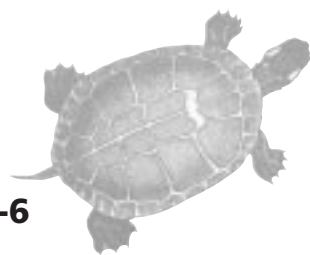
La Commission a constaté que Parcs Canada avait reconnu la coopération régionale comme un élément essentiel au maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Beaucoup de travail de qualité a été accompli, quoiqu'on ait encore relativement peu d'occasions de constater de réels changements bénéfiques en matière d'utilisation des terres adjacentes aux parcs nationaux. De nombreux commentaires soumis à la Commission décrivent des cas où Parcs Canada a négligé, malgré les menaces évidentes qui pesaient sur l'intégrité écologique d'un parc national, de prendre part efficacement aux décisions concernant l'utilisation des terres et aux évaluations environnementales d'importants projets dont on envisageait la réalisation, tout juste à l'extérieur des limites du parc.

Collaborer avec les autres gouvernements

La collaboration régionale visant à maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada, de même que celle de tout le réseau d'aires protégées, dépend de la participation des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Près des deux tiers des aires protégées au Canada sont gérés par les provinces et les territoires, les provinces exerçant leur autorité sur la plupart des ressources et des utilisations possibles des terres situées à proximité des parcs nationaux et provinciaux. Les gouvernements des Premières nations collaborent pour leur part avec les deux paliers de gouvernement par l'entremise d'accords sur des revendications territoriales, de traités ou d'ententes volontaires.

Une gamme de politiques et de programmes coopératifs fédéraux entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires sert de soutien aux initiatives régionales de collaboration de Parcs Canada. Parmi ces politiques et programmes figurent :

- l'Accord canadien sur les forêts;
- la Politique des espèces sauvages pour le Canada;
- l'Accord national pour la protection des espèces en péril;
- la Politique fédérale sur la conservation des terres humides;



Les espèces sauvages traversent librement la frontière Canada/États-Unis qui sépare le parc national des Lacs-Waterton (Alberta) et le parc national Glacier (Montana).
P. Wilkinson



- les Stratégies provinciales et territoriales pour les aires protégées;
- l'Initiative minière de Whitehorse;
- la Stratégie canadienne de la biodiversité.

Le gouvernement fédéral maintient une autorité considérable, dans les limites de sa compétence, sur tout ce qui a trait aux pêches, aux espèces en danger de disparition, aux oiseaux migrateurs, aux eaux navigables et aux évaluations des incidences environnementales, dans les provinces et les territoires. Dans le cadre d'une compétence partagée sur la gestion de l'environnement, son rôle et ses responsabilités pourraient être mis à profit plus efficacement pour appuyer le maintien de l'intégrité écologique des écosystèmes

qui englobent les parcs nationaux. Le gouvernement fédéral doit se montrer attentif aux préoccupations de ses homologues provinciaux et territoriaux quant à ses interventions dans des domaines considérés de leur compétence locale.

L'aptitude du gouvernement fédéral à appuyer l'intégrité écologique des écosystèmes des parcs nationaux, particulièrement dans le Nord, est parfois altérée par des politiques ministérielles contradictoires. En effet, les organismes fédéraux, par exemple Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord canadien, ont le mandat d'appuyer des initiatives de développement économique, et celles-ci ne cadrent pas toujours avec les efforts de Parcs Canada pour maintenir l'intégrité écologique dans les écosystèmes qui englobent les parcs. Il y a place pour une meilleure collaboration interministérielle au sein des organismes fédéraux responsables de la gestion des ressources et des terres en ce qui a trait au maintien de l'intégrité écologique dans le voisinage des parcs. En outre, toute décision émanant du gouvernement fédéral qui pourrait porter atteinte à l'intégrité écologique d'un parc national devrait immédiatement donner lieu à une évaluation en vertu de de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Parcs Canada a établi des relations de partenariat en matière de gestion avec des Premières nations dans le cas de plusieurs parcs récemment inaugurés, y compris la réserve de parc national Gwaii Haanas et les parcs nationaux du Nord créés dans le cadre d'ententes sur des revendications territoriales, comme les parcs Ivvavik et Kluane. À l'échelle nationale, toutefois, beaucoup reste à faire pour créer des partenariats sincères et durables.

RECOMMANDATIONS

9-1. Nous recommandons que la ministre collabore avec les provinces et les territoires afin de préserver l'intégrité écologique du réseau national, provincial et territorial d'aires protégées par l'entremise d'accords officiels; qu'au cours du processus d'entente, les gouvernements des Premières nations, les municipalités, les organisations non gouvernementales et les industries prennent part aux discussions.

Nous recommandons que la ministre élabore un protocole d'entente interministériel fédéral, afin d'appuyer le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux, en s'assurant que soient conçus des politiques et des plans cohérents en ce qui concerne les terres relevant de la compétence fédérale dans les écosystèmes qui englobent les parcs nationaux.



9-2. Nous recommandons que la ministre demande à ce que le gouvernement du Canada se prévale de son autorité actuelle, dans les limites de sa compétence, en ce qui a trait aux pêches, aux espèces en danger de disparition, aux oiseaux migrateurs, à la pollution atmosphérique à longue distance, aux eaux navigables et à l'évaluation des incidences environnementales, afin d'appuyer le maintien de l'intégrité écologique dans les écosystèmes des parcs nationaux. (Le Sous-comité sénatorial sur la forêt boréale (1999) a recommandé une mesure similaire relativement à la gestion de la forêt boréale.)

9-3. À l'échelle provinciale et territoriale, nous recommandons que Parcs Canada se charge d'établir et de maintenir un dialogue suivi entre les gestionnaires supérieurs des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés de la gestion des ressources et des terres, afin de favoriser une coopération accrue en matière de maintien de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux et autres aires protégées. Par exemple, nous recommandons que Parcs Canada :

- favorise la mise en place de structures de planification coopérative afin d'aborder la question de l'intégration régionale des parcs nationaux; s'emploie à offrir l'encadrement et les ressources nécessaires pour soutenir

des efforts concrets, une fois créée une telle structure de coordination interorganismes, plutôt que d'imposer une nouvelle hiérarchie destinée à superviser tous les aspects du travail;

- appuie l'adoption de législation provinciale sur les servitudes de conservation là où il n'en existe pas;
- participe à l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies régionales de développement durable et de plans directeurs régionaux là où ces stratégies et plans seraient susceptibles d'influer sur l'intégrité écologique d'un parc national; fasse la promotion du maintien de la biodiversité et des processus écologiques à l'intérieur des écosystèmes entourant les parcs en tant que principes fondamentaux de ces stratégies.

9-4. Nous recommandons que Parcs Canada, de concert avec les provinces et les territoires s'il y a lieu, accroisse sa collaboration avec les peuples autochtones de deux manières :

- en ayant recours aux mécanismes de gestion coopérative prévus par les accords sur les revendications territoriales ou les dispositions des traités, afin de collaborer avec les Premières nations au maintien de l'intégrité écologique dans les écosystèmes qui englobent les parcs;

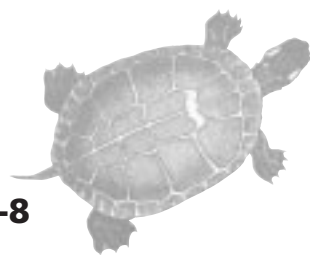
Des approches innovatrices pour les zones spéciales d'aménagement : l'exemple des Rocheuses du nord de la Colombie-Britannique

Situés dans le nord-est de la Colombie-Britannique, les 4,4 millions d'hectares du plateau Muskwa-Kechika constituent l'une des dernières vraies réserves naturelles situées au sud du 60e parallèle.

Grâce à leur dévouement et à leur acharnement, les groupes locaux de planification de gestion des ressources et d'aménagement du territoire ont pu s'entendre sur l'utilisation des terres sur le plateau Muskwa-Kechika. Ils ont recommandé qu'un Conseil consultatif soit nommé pour conseiller le gouvernement sur la gestion de la région et qu'un fonds spécial soit créé en vue d'offrir un soutien aux projets spéciaux et aux initiatives de planification qui concernent le plateau.

Le plan directeur de la région de Muskwa-Kechika crée un équilibre entre la gestion des ressources et la conservation, montrant ainsi comment des intérêts autrefois opposés ont pu arriver à cohabiter à l'intérieur d'un même territoire. Plus d'un million d'hectares sont désormais protégés en permanence grâce à la création de 11 nouvelles aires protégées. Ces aires sont entourées de plus de trois millions d'hectares de zones spéciales d'aménagement autorisées par la loi, dans lesquelles le milieu sauvage et l'habitat faunique sont préservés, alors que l'exploitation des ressources, comme celle des forêts, des minéraux, du pétrole et du gaz, ainsi que les activités d'exploration pertinentes, ne sont permises que dans la mesure où elles respectent la faune et les valeurs écologiques. En somme, le plateau Muskwa-Kechika est le regroupement d'aires protégées et de zones spéciales d'aménagement le plus important et le plus innovateur de toute la Colombie-Britannique.

British Columbia Land Use Co-ordination Office (1999)



- là où il n'existe aucun accord sur les revendications territoriales, en explorant les diverses façons de mettre en place d'autres mécanismes (comme des protocoles d'entente, des organismes consultatifs mixtes, etc.), afin d'offrir un moyen provisoire de maintenir l'intégrité écologique sans porter atteinte aux futurs accords sur des revendications territoriales.

9-5. Nous recommandons que Parcs Canada participe davantage à des ententes particulières sur la gestion locale des ressources conclues avec des organismes provinciaux ou territoriaux dont la compétence s'étend aux grands écosystèmes plus vastes; participe systématiquement aux processus municipaux et régionaux de planification et de réglementation; joue un rôle de soutien à la conservation des terres situées à proximité des parcs :

- en procédant à des études sur la protection des habitats qui s'étendent à l'extérieur

des parcs, dans le grand écosystème; en collaborant avec les autorités administratives voisines afin de procurer à la faune des habitats supplémentaires à l'extérieur des parcs;

- en collaborant avec les autorités et les industries voisines afin d'élaborer des plans directeurs d'accessibilité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parcs, qui préciseraient entre autres les bornes de densité pour les routes et les sentiers;
- en collaborant avec les autorités et les industries voisines pour concevoir de nouveaux types d'utilisation des ressources et de nouvelles conditions d'exploitation des terres adjacentes aux parcs, qui cadreraient avec le maintien de l'intégrité écologique et qui répondraient aux demandes des industries concernant l'obtention des garanties d'exploitation territoriale.

Appuyer les partenariats

Comme il en a été question plus haut, une collaboration régionale réussie dépend des relations entretenues avec les autres gouvernements (les provinces, les territoires, les Premières nations et les municipalités) en matière de partenariat visant la gestion. De meilleurs partenariats avec les organisations non gouvernementales, les propriétaires fonciers et les industries jouent également un rôle important.

Le parc national Elk Island est le seul au Canada qui soit séparé du paysage environnant par une clôture; cette dernière fait obstacle aux déplacements libres des espèces sauvages, du bétail et des gens. Parcs Canada



Bien que la Commission ait relevé, à l'échelle nationale et locale, des exemples d'efforts en ce sens qui ont été couronnés de succès, elle a noté que Parcs Canada était incapable de soutenir le rythme en ce qui a trait à la collaboration régionale à long terme.

En outre, très peu de soutien financier de niveau national est mis à la disposition des citoyens et des organismes pour appuyer leur participation à des partenariats ayant pour objet la gestion des grands écosystèmes des parcs.

L'économie rurale

Selon le gouvernement fédéral, l'économie canadienne « est une économie dans laquelle le Canada rural profite également des activités à valeur ajoutée, de la gestion avisée des terres sur le plan environnemental, des nouvelles occasions d'acquérir des compétences et des nouvelles possibilités d'emploi » (traduction d'un extrait du discours du Trône, octobre 1999). Cette vision s'accorde parfaitement avec le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux et des autres aires protégées.

L'incidence économique des parcs nationaux et des autres aires vouées à la conservation a

été bien documentée au cours de la dernière décennie. Ainsi, on estime que les programmes de Parcs Canada ont contribué au produit intérieur brut pour une valeur de 2 milliards de dollars, qu'ils ont servi à créer l'équivalent de 50 000 emplois à plein temps et qu'ils ont permis d'ajouter 425 millions de dollars à la balance des paiements nationale, grâce aux dépenses effectuées par les visiteurs des pays étrangers (Attridge, Ian, en 1999). D'après Environnement Canada, les Canadiens ont consacré 11 milliards de dollars à des activités associées à la nature, en 1996 (Environnement Canada, 1999). Quoique ces retombées économiques soient considérables, il ne faut pas perdre de vue que le potentiel de dégradation des écosystèmes des parcs en raison d'une surutilisation l'est tout autant (chapitre 11).



Mine de charbon à ciel ouvert
près du parc national Jasper
P. Wright

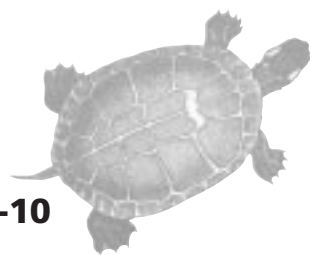
Malgré les retombées économiques nationales, les petites collectivités peuvent avoir à faire face à des changements importants découlant de la création de parcs nationaux et d'autres aires protégées. Dans son commentaire adressé à la Commission, la Fédération canadienne de la nature souligne que :

« L'appui accordé par les collectivités locales et les peuples autochtones est essentiel à la création de nouveaux parcs. Le gouvernement fédéral devrait donc leur fournir les ressources nécessaires pour les aider à protéger les avantages inhérents aux nouveaux parcs nationaux et pour assurer la transition vers un avenir plus durable, comme le prévoit l'entente du parc national Sirmilik. Trop souvent, après la signature d'une entente, les collectivités locales doivent se contenter d'entamer un processus sans pouvoir y donner

suite. Val Marie attend toujours la mise en œuvre de la stratégie axée sur le tourisme promise dans l'entente du parc national des Prairies de 1988 ».

Une étude récente menée par le Sonoran Institute sur les Montagnes rocheuses du Canada et des États-Unis montre que plusieurs agglomérations situées dans des milieux naturels, et dont l'économie est dominée par le secteur tertiaire, affichent une croissance beaucoup plus rapide que celle des localités qui dépendent uniquement de l'exploitation des ressources. Le cadre attrayant et le niveau de vie élevé sont des attraits sûrs. Quoique cette croissance ait ses propres répercussions sur l'intégrité écologique des aires protégées, elle nous ramène aux changements d'ordre économique qui doivent être bien compris pour que nous puissions gérer l'utilisation des terres rurales et, par conséquent, l'intégrité écologique des aires protégées.

Le rôle que joue l'industrie des ressources dans l'économie canadienne peut changer, mais il restera néanmoins important. L'utilisation des terres à des fins industrielles dans les écosystèmes qui entourent plusieurs parcs se poursuivra elle aussi. Mais grâce à de meilleures ententes de partenariat, il sera possible d'atteindre plus efficacement les objectifs fixés par les parcs nationaux. Pour bien remplir leur mandat, les partenariats entre les industries, les collectivités et les parcs doivent tenir compte à la fois de l'économie et de l'écologie.



Collaborer avec les industries

De nombreux organismes industriels nationaux et provinciaux appuient les objectifs de création d'aires protégées. Les industries cherchent cependant à maintenir la sécurité de leur accès aux territoires d'exploitation et un climat stable d'investissement à l'extérieur des parcs. Elles tiennent également à ce que la procédure d'approbation de permis soit efficace pour

que les dollars investis soient judicieusement dépensés. À l'échelle nationale, les industries ont réalisé des progrès dans l'appui des objectifs de création d'aires protégées et de gestion axée sur l'écosystème dans trois secteurs clés :

- la foresterie, par voie de l'Accord canadien sur les forêts. L'Accord reconnaît l'engagement du Canada en faveur de la conservation de la biodiversité, y compris dans la création d'un réseau d'aires protégées;

- l'exploitation minière, par voie de l'Initiative minière de Whitehorse (IMW). Signée en 1994, cette initiative énonce l'appui de l'industrie minière en faveur de la création d'un réseau d'aires protégées représentatives. Cet appui est consolidé par une entente selon laquelle la conservation de la biodiversité dépend de l'établissement d'aires protégées essentielles soustraites à l'exploitation minière, et d'une intendance environnementale accrue dans le reste du territoire. Malheureusement, les principes de l'IMW sur les aires protégées n'ont pas été appliqués uniformément dans tout le pays; les méthodes de travail de collaboration entre l'Association minière du Manitoba et le Fonds mondial pour la nature en vue de la création d'une nouvelle aire protégée

dans le cadre de la campagne « *Espaces en danger* » en sont toutefois un exemple positif;

- l'exploitation du pétrole et du gaz naturel, par l'entremise du travail de l'Association canadienne des producteurs pétroliers. L'ACPP a appuyé publiquement les objectifs de la campagne nationale « *Espaces en danger* » et le parachèvement des stratégies de création d'aires protégées en Alberta et au Yukon. En Alberta, l'ACPP a contribué à la mise en forme d'une entente avec les organisations non gouvernementales du secteur environnemental sur le parachèvement du réseau d'aires protégées. L'ACPP a également approuvé les visions pour une conservation de grande envergure comme l'*Initiative de conservation de Yellowstone au Yukon* et le regroupement récent d'aires protégées essentielles et de zones spéciales d'aménagement en une mosaïque dans la région Muskwa-Kechika de la Colombie-Britannique. Ces initiatives se fondent sur le principe de l'établissement d'aires protégées essentielles associées à des mesures de gestion de l'utilisation des terres pour protéger les habitats fauniques, les corridors et les populations d'espèces entre les aires protégées. En procédant ainsi, les industries peuvent soutenir le maintien de l'intégrité écologique dans les écosystèmes qui entourent les parcs.

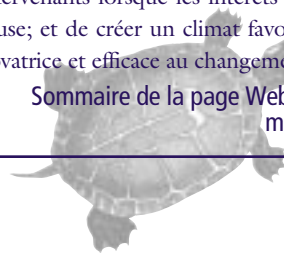
Ces exemples montrent comment les dirigeants industriels collaborent pour atteindre les objectifs d'intégrité écologique. Un meilleur soutien visant à favoriser les partenariats pour protéger les écosystèmes des parcs amènera les industries locales à mieux se conformer aux lignes directrices établies par la grande industrie.

L'Association minière du Canada approuve la création d'aires protégées

L'Association minière du Canada a participé à un processus de dialogues des intervenants concernés dans le but d'améliorer les conditions de l'activité minière et de régler des questions liées à l'environnement et à l'accès au territoire. L'Association a présenté une proposition aux ministres des Mines de tous les gouvernements au pays, à leur conférence annuelle tenue à Whitehorse, en septembre 1992. Les ministres ont accepté de devenir les coparrains et administrateurs de ce processus, qu'ils ont nommé l'Initiative minière de Whitehorse (IMW). Les représentants de cinq secteurs de la société ont également accepté d'y prendre part : l'industrie minière, les gouvernements, les syndicats, les peuples autochtones et les groupes environnementaux.

L'Accord du Conseil de direction de 1994, né de l'IMW, présente une vision stratégique pour une industrie minière saine, dans le contexte de la protection de la santé et de la diversité des écosystèmes canadiens, de même que du partage des retombées avec les peuples autochtones. L'Accord recommande d'améliorer le climat d'investissement privé; de rationaliser et d'harmoniser les régimes de réglementation et de fiscalité; de veiller à la participation des peuples autochtones à tous les aspects de l'activité minière; d'adopter des pratiques environnementales saines; d'établir un réseau d'aires protégées fondé sur l'écologie; d'offrir aux travailleurs un milieu de travail sain et sécuritaire et le maintien d'un niveau de vie élevé; de reconnaître et de respecter les droits issus des traités avec les peuples autochtones; de régler les revendications territoriales des Autochtones; de garantir la participation des intervenants lorsque les intérêts du public sont en cause; et de créer un climat favorisant l'adaptation novatrice et efficace au changement.

Sommaire de la page Web de l'Association minière du Canada



Organisations non gouvernementales et organismes bénévoles

Il est heureux que l'année 2001 devienne l'Année internationale des bénévoles. La Commission a observé partout au pays de nombreux exemples d'initiatives de conservation menées par des bénévoles. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle très important dans l'intégration régionale des parcs nationaux et d'autres réseaux d'aires protégées. Par exemple, la campagne nationale « *Espaces en danger* » menée par le Fonds mondial pour la nature, est une stratégie nationale amorcée il y a 10 ans pour parachever un réseau d'aires protégées représentatives. La Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada et la Fédération canadienne de la nature, ainsi que divers groupes provinciaux et régionaux, appuient l'établissement des parcs nationaux et les décisions de gestion qui favorisent l'intégrité écologique depuis des décennies. Bon nombre de ces organismes ont versé des contributions importantes dans le cadre de la campagne « *Espaces en danger* ». D'autres organismes, notamment les Partenaires des parcs canadiens, ont contribué aux activités des parcs et aux programmes d'interprétation et de communication externe. Tout compte fait, la Commission a constaté qu'il y a encore beaucoup à faire pour renforcer les ententes de partenariat entre Parcs Canada et les organisations non gouvernementales nationales du secteur de l'environnement.

Au parc national des Lacs-Waterton, la Commission a été à même de constater le grand succès que remportait la Société canadienne pour la conservation de la nature, qui travaille en collaboration avec les propriétaires fonciers disposés à protéger leurs terres voisines du parc, en utilisant des servitudes de conservation. Une fois protégées, ces terres fournissent un habitat faunique important autour du parc et contribuent à la survie de grands mammifères et d'autres espèces.

La Société canadienne pour la conservation de la nature est le principal organisme sans but lucratif du pays voué à la préservation de terres

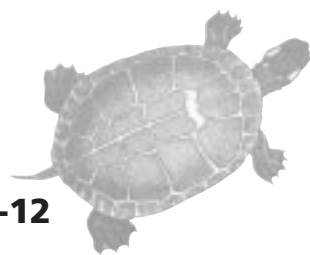
ayant une valeur écologique, notamment par l'achat et le don de zones de conservation, et par le biais de servitudes de conservation. À la fin de 1999, elle avait ainsi préservé plus de 645 000 hectares de terres. La Société travaille en étroite collaboration avec divers ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, des organisations non gouvernementales nationales et provinciales et des fiducies foncières locales. Mis à part les organismes voués à la conservation, elle a établi des relations avec de nombreuses fondations et corporations. Ces ententes lui ont permis d'engager tous les intérêts fonciers dans la conservation de l'habitat, assurant à la fois un rôle de direction et de soutien.

La Société canadienne pour la conservation de la nature s'est montrée intéressée à faire une importante contribution, à part égale, au fonds de partenariats de Parcs Canada que la Commission a proposé de créer pour appuyer la collaboration régionale (recommandation 9-7).

En 1999, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a évalué diverses approches pour protéger notre patrimoine naturel; il s'agissait par exemple de compléter et de protéger le réseau des parcs nationaux, de ne pas considérer les dons de terres écologiques comme des gains en capital, de favoriser les initiatives de conservation des habitats par la création d'un fonds d'intendance et d'améliorer les processus décisionnels en matière d'écologie. Un document de travail préparé pour la Table ronde fait état de l'importance des accords de collaboration concernant les parcs nationaux et de la nécessité de créer un fonds de partenariats.

« Le réseau des aires protégées de l'Ontario a bénéficié du programme Héritage 2000 de Parcs Ontario, une collaboration stratégique entre Parcs Ontario et la Société pour la conservation de la nature. En vertu de ce programme, Parcs Ontario offre chaque année à la Société un capital de risque à investir de manière créative dans l'expansion et la création de réserves naturelles provinciales. En échange, la Société fait fructifier plusieurs fois l'investissement provincial en valeur de terrains protégés. Une stratégie de conservation élaborée conjointement guide les initiatives d'acquisition de terrains de la Société ».

Commentaire de la Société canadienne pour la conservation de la nature



Les nombreuses présentations auxquelles les membres de la Commission ont assisté, partout au Canada, ont démontré que le besoin d'un appui soutenu aux partenaires est pressant, et que l'étendue des tâches est variée et complexe. Par exemple, un fonds de partenariats est requis pour maintenir, développer et améliorer l'efficacité des Réserves mondiales de la biosphère, des forêts modèles qui entourent les parcs nationaux, des fiducies de conservation des terres et des initiatives industrielles novatrices. Un fonds de partenariats pourrait également favoriser les initiatives de citoyens, comme *l'Initiative de conservation de Yellowstone au Yukon*, celle des propriétaires fonciers pour des servitudes de conservation et de celle de groupes comme « Les Amis des parcs ». Il permettrait aux collectivités voisines de bénéficier davantage de leurs relations avec les parcs.

Le gouvernement fédéral a mis en place une stratégie pour assurer la qualité de l'environnement au pays, renforcer les collectivités et consolider les relations avec les peuples autochtones du Canada. Le gouvernement « reconnaît la nécessité de former des partenariats avec les collectivités et de renouveler sa relation avec les organismes bénévoles qui les servent et les soutiennent » (traduction d'un extrait du discours du Trône du gouvernement fédéral, 1999). Assurer l'intégrité écologique des écosystèmes qui englobent les parcs en favorisant le soutien des partenaires régionaux est un des moyens les plus prometteurs pour arriver à mettre en œuvre ces engagements.

RECOMMANDATIONS

9-6. Nous recommandons que le ministre lance un programme de partenariat national pour protéger l'intégrité écologique des parcs nationaux, en établissant un fonds de partenariats de 20 millions de dollars par année. Que le fonds de partenariats serve à une gamme plus large d'ententes de collaboration pour aider à maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux et des autres aires de conservation de compétence fédérale, comme les rivières du patrimoine canadien. Nous recommandons que le fonds soit administré par Parcs Canada et que :

- soit constituée une commission pour formuler des recommandations sur les critères d'adhésion au fonds de partenariats, sur la distribution annuelle des subventions et sur l'évaluation du rendement;
- le fonds prévoie un appui à toute une gamme d'ententes de collaboration, à l'acquisition d'habitats fauniques, aux servitudes de conservation, aux partenariats avec les industries et avec les propriétaires fonciers et à la participation des peuples autochtones et des organisations non gouvernementales;
- le gouvernement du Canada recherche du financement à contribution égale dans le secteur privé, par exemple, auprès de fiducies foncières privées ou d'industries;

- le fonds soit de nature concurrentielle et mette l'accent sur les résultats mesurables en vue de maintenir l'intégrité écologique du réseau des parcs nationaux et d'autres aires protégées de compétence fédérale;
- dans le cadre de l'initiative d'un fonds de partenariats, des lignes directrices nationales soient formulées pour établir des ententes de cogestion, y compris des ententes de cofinancement, qui soutiennent le maintien de l'intégrité écologique.

Nous recommandons que l'objectif principal du fonds de partenariats de 20 millions de dollars soit de soutenir les ententes de collaboration, pour tous les parcs nationaux actuels et proposés. Le fonds permettrait de protéger les habitats supplémentaires importants qui entourent les parcs nationaux et contribuerait également à soutenir les associations collaboratrices. À la suite de l'établissement d'un nouveau parc, ce fonds permettrait aux collectivités de bénéficier de certaines retombées, par exemple, par de la formation ou par la mise en place de services qui favorisent le maintien de l'intégrité écologique.



9-7. Nous recommandons que Parcs Canada utilise toute la gamme des modèles de collaboration régionale existants pour mettre en valeur le maintien de la biodiversité et des processus écologiques à l'intérieur des grands écosystèmes des parcs dans chaque parc national. Que Parcs Canada évalue l'efficacité de chaque modèle pour sa contribution éventuelle au changement de gestion du territoire en vue de maintenir l'intégrité écologique. Voici des exemples de modèles :

- Réserve mondiale de la biosphère (par exemple, Lacs-Waterton et Mont-Riding);
- zones spéciales d'aménagement (la région Muskwa-Kechika, en Colombie-Britannique);
- forêt modèle (par exemple, Fundy et Jasper);
- forêt habitée (la Mauricie);
- projets d'aménagement à l'intérieur du grand écosystème du parc (Fundy);

- commissions de planification régionale ou conseils consultatifs.

9-8. Nous recommandons que Parcs Canada forme et entretienne des partenariats avec les Premières Nations, les groupes écologistes, les associations coopérantes et le monde des affaires, pour participer à diverses recherches et à des activités de surveillance écologique et de sensibilisation du public en vue de maintenir l'intégrité écologique des écosystèmes qui englobent les parcs.

9-9. Nous recommandons que Parcs Canada forme des partenariats avec les fiducies foncières de bienfaisance pour protéger les habitats adjacents aux parcs nationaux canadiens, collabore avec des propriétaires fonciers privés en vue d'acheter des habitats vitaux adjacents à des parcs nationaux ou utilise des servitudes de conservation pour créer des zones de collaboration autour des parcs.

Implications légales et économique

La Loi sur les parcs nationaux et la coopération régionale

En vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, l'intégrité écologique des parcs nationaux est le principal objectif en ce qui a trait à la planification et à la gestion de l'activité humaine. Cependant, cette loi ne contient aucune disposition précise pour autoriser l'intégration régionale en vue de soutenir l'intégrité écologique. Le soutien en faveur de l'intégration régionale est implicitement énoncé en ce qui concerne la cogestion avec les Premières Nations, quand un parc national est établi par l'entremise d'accords sur une revendication territoriale.

La *Loi sur les parcs nationaux* n'est pas explicite quant à l'intégration régionale puisqu'elle traite principalement des terres qui, à l'intérieur des parcs, appartiennent à l'État. Par contre, les politiques de gestion des parcs nationaux favorisent nettement la coopération comme moyen pour réaliser les objectifs de conservation des grands écosystèmes des parcs :

Parcs Canada doit être l'initiateur d'ententes et de programmes coopératifs de gestion avec des propriétaires fonciers et des organismes de gestion du territoire. Parcs Canada doit chercher des solutions mutuellement satisfaisantes aux problèmes de gestion transfrontaliers liés à la protection des écosystèmes à l'intérieur des parcs, ou aux répercussions sur les écosystèmes des pratiques d'utilisation des terres adjacentes. Parcs Canada doit participer également aux initiatives régionales de gestion et de planification de l'utilisation du territoire parrainées par d'autres juridictions afin d'amener divers organismes à se comprendre et à collaborer à la protection des écosystèmes des parcs, et, pour Parcs Canada, de mieux comprendre les problèmes de gestion des autres organisations.

Parcs Canada, Principes directeurs et politiques de gestion (1994) p. 35



L'actuelle *Loi sur les parcs nationaux* et les modifications proposées (projet de loi C-70) ne contiennent pas de dispositions précises sur la collaboration régionale que les gestionnaires de parc pourraient invoquer pour justifier leur travail

« La protection des habitats sur les terres privées est l'élément clé pour conserver la biodiversité du Canada et faire en sorte que les aires protégées du Canada, publiques et privées, continuent à jouer le rôle pour lequel elles ont été créées. Le réseau des parcs nationaux du Canada est encore inachevé à 40 pour cent et les parcs individuels ne protègent pas forcément toutes les espèces comme prévu. Des mesures doivent être prises pour établir de nouveaux parcs et protéger l'intégrité écologique à l'intérieur et autour des parcs nationaux existants. Un moyen efficace pour assurer l'intégrité des parcs nationaux du Canada serait d'agrandir les parcs existants par l'acquisition de terres et de créer des zones tampons protecteurs autour des parcs en établissant des ententes de collaboration avec les propriétaires fonciers ».

Commentaire de la Société canadienne pour la conservation de la nature

sur des questions concernant les terres avoisinantes. La Commission a toutefois constaté que les politiques actuelles de Parcs Canada incitent les gestionnaires de parc à s'intéresser aux problèmes touchant l'intégrité écologique en dehors des limites des parcs, même si la culture actuelle de l'organisation ne soutient pas toujours les actions en ce sens.

Les gestionnaires de parc inquiets d'outrepasser leur mandat se retiennent de déployer des efforts d'intégration régionale plus systématiques et plus efficaces. Clarifier les obligations statutaires, les pouvoirs et les responsabilités en ce qui a trait à l'intégration régionale aux termes de la *Loi sur les parcs nationaux* est une option à considérer pour rendre les efforts d'intégration régionale plus courants (voir l'annexe C sur les options légales en collaboration régionale). Les principes directeurs et politiques

de gestion de Parcs Canada doivent être resserrés pour que la collaboration régionale puisse être plus efficace.

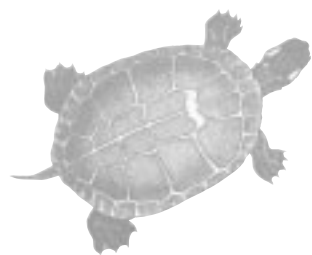
Les activités et les projets importants hors des parcs, notamment les chemins forestiers, ne sont pas toujours soumis à une évaluation environnementale, à moins qu'ils ne donnent lieu à une évaluation environnementale du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Dans d'autres cas, certaines activités peuvent être couvertes par une exemption conditionnelle ou une évaluation environnementale de portée générale qui ne peut convenablement prévoir ni atténuer les effets d'un projet sur les paysages adjacents, y compris les parcs nationaux. Dans de telles circonstances, les gestionnaires de parc devraient avoir le droit d'exiger qu'une évaluation environnementale soit faite. Actuellement, on ne peut généralement faire plus qu'adresser une « requête » au ministre responsable en vertu de la législation provinciale (comme l'a fait dernièrement le personnel du parc national Pukaskwa) ou au ministre de l'Environnement du gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Il est à noter toutefois que malgré les pouvoirs discrétionnaires inclus normalement dans les lois, on accède rarement aux requêtes concernant des évaluations environnementales particulières.

RECOMMANDATIONS

9-10. Nous recommandons que la ministre exige que Parcs Canada maintienne et mette en valeur l'intégrité écologique des parcs en travaillant en collaboration avec les propriétaires fonciers des terres adjacentes et en participant à la planification régionale de l'utilisation du territoire, aux évaluations environnementales et aux autres processus décisionnels dont les résultats sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'intégrité écologique d'un parc national.

9-11. Nous recommandons d'apporter une modification à la *Loi sur les parcs nationaux* pour incorporer une modification consécutive à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, exigeant de la ministre chargée des parcs nationaux d'entreprendre une évaluation

environnementale quand des incidences environnementales néfastes sont susceptibles de se produire dans un parc national. (Une évaluation de ce genre pourrait être faite à la suite d'une requête d'un gouvernement provincial ou territorial, de membres du public, ou à la propre initiative de la ministre. Le ministre de l'Environnement du gouvernement fédéral conserverait le pouvoir d'exiger une évaluation environnementale en vertu d'une disposition actuelle de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.) Des propositions pour le libellé précis de la *Loi sur les parcs nationaux* sont formulées à l'annexe C.



Lois fiscales canadiennes

Les lois fiscales canadiennes continuent de faire obstacle à la participation volontaire à l'effort local de conservation sur les terres privées. Les membres de la Commission ont reçu le même message, aussi bien de la part des exploitants de ranchs en Alberta que des exploitants de terres à bois privées dans les Maritimes. Les propriétaires fonciers ont montré dans quelle mesure ils seraient pénalisés par le régime

fiscal s'ils veillaient à ce que l'utilisation de leurs terres soit propice au maintien de l'intégrité écologique autour des parcs nationaux. Ces obstacles contribuent à la conversion des terres ou de ranchs en propriétés à usage résidentiel qui, à leur tour, entraînent la fragmentation des habitats fauniques. Le régime fiscal actuel mène également à la liquidation du bois d'œuvre sur les terres à bois privées, ce qui peut entraîner des conséquences graves pour la conservation des habitats.

Un impôt sur les gains en capital est actuellement prélevé quand une propriété ou une servitude fait l'objet d'un don aux fins de conservation. Selon la Société canadienne pour la conservation de la nature, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, 75 pour cent de l'augmentation de la valeur de la terre est considérée dans le revenu du propriétaire foncier quand la propriété ou les droits

terriens font l'objet d'un don, même si ce dernier ne reçoit aucun fonds réels pour le transfert. Imposer les gains en capital sur un don rend celui-ci moins avantageux que la vente pure et simple de la terre.

Aux États-Unis, les propriétaires fonciers peuvent faire don d'une propriété sous la forme d'une « vente à rabais », lorsque la propriété est vendue à un organisme de bienfaisance pour un montant moindre que la juste valeur marchande. La différence entre la valeur marchande et le prix de vente devient la contribution charitable à l'organisme. Au Canada, les lois fiscales relatives aux dons de bienfaisance interdisent les reçus aux fins de l'impôt dans ces circonstances, car le don a pour condition l'achat et ne constitue donc pas un vrai don.

Tant l'impôt sur les gains en capital que l'incapacité de négocier des ventes à rabais constituent des obstacles importants à la conservation des terres privées au Canada. L'élimination de ces obstacles est essentielle pour promouvoir la conservation sur les terres adjacentes aux parcs nationaux. La Société canadienne pour la conservation de la nature évalue qu'avec une exonération de gains en capital pour les dons écologiques, le gouvernement fédéral ne se priverait que de 11 millions de dollars par année en recettes fiscales, comparativement aux 40 millions de dollars que coûte annuellement la préservation des terres. Sur une période de 30 ans, cette mesure fiscale permettrait de protéger.

250 000 hectares en propriété entière, et 250 000 autres hectares pourraient être protégés grâce à des servitudes de conservation.

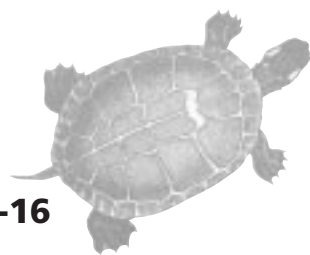
La Commission a constaté qu'il faut de toute urgence mettre en œuvre des incitations économiques, entre autres, pour améliorer les pratiques d'utilisation des terres privées autour des parcs et pour soutenir la conservation, la réhabilitation et la gestion des habitats naturels dans les écosystèmes qui entourent les parcs. Un récent rapport du Sous-comité sénatorial de la forêt boréale (1999) se fait l'écho de ces préoccupations et recommande d'accorder des avantages fiscaux pour encourager le reboisement des terres agricoles marginales adjacentes à des parcs nationaux ou à d'autres aires protégées. Le Sous-comité sénatorial recommande également que des avantages fiscaux soient accordés aux propriétaires de boisés qui renoncent à faire des coupes sur les terres à bois adjacentes à un parc national ou à d'autres aires protégées.

Un nouveau fonds d'affectation créé un précédent pour la gestion

Un fonds d'affectation spéciale sera établi pour la région de gestion Muskwa-Kechika, en Colombie-Britannique. Le gouvernement provincial contribuera annuellement au fonds. Les contributions du secteur privé seront également encouragées : une entreprise ou un groupe d'intérêt pourra « défendre » ou soutenir un projet. Un conseil consultatif examinera les dépenses proposées à partir de ce fonds, avant de les recommander au gouvernement pour approbation.

Le fonds ne remplacera pas les budgets gouvernementaux, mais soutiendra les initiatives de planification et les projets spéciaux, entre autres ceux touchant la mise en valeur de la faune et des habitats; la recherche sur la biologie de la faune et l'écologie; la sauvegarde de la faune, les espaces de récréation, les inventaires écologiques et culturels; le soutien aux initiatives de planification liées aux activités de mise en valeur des ressources, à la faune, aux loisirs et aux parcs; l'élaboration et la publication de documentation d'éducation publique et de programmes sur la région Muskwa-Kechika et sa gestion; et le soutien à des programmes visant à faire participer les jeunes des collectivités locales et à les informer sur les possibilités de carrières dans le domaine des ressources.

British Columbia Land Use Co-ordination Office (1999)



RECOMMANDATION

9-12. Nous recommandons que la ministre conseille au gouvernement du Canada de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de prévoir une exonération fiscale à l'égard des gains en capital résultant de dons écologiques, et de permettre la combinaison "vente et don de terres", sous forme de « vente à rabais ».

Engagements en matière de biodiversité

Selon le rapport de 1998 du Commissaire à l'environnement et au développement durable, la diversité biologique du Canada est de plus en plus menacée par la pollution et la disparition d'habitats fauniques. Le Commissaire y signale que le Canada a tardé à respecter ses obligations prévues par la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (1992).

La Stratégie canadienne de la biodiversité de 1995, la contribution canadienne à cette Convention, fait référence à des mécanismes dont le Programme de Réserves mondiales de la biosphère, pour mettre de l'avant des moyens de travailler de concert avec les gouvernements locaux, les propriétaires fonciers et les groupes d'intérêts. Les principes directeurs de Parcs Canada énoncent ce qui suit :

L'administration des aires patrimoniales protégées par Parcs Canada joue un rôle important dans la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio de Janeiro en 1992. En poursuivant sa mission à cet égard, Parcs Canada encourage la protection des écosystèmes et des habitats naturels, le maintien et le rétablissement de populations sauvages viables de différentes espèces dans leur environnement naturel, et

la bonne gestion environnementale des aires environnantes ou voisines.

Parcs Canada, Principes directeurs et politiques de gestion (1994) p. 9

Une des mesures clés de la Stratégie est « d'appuyer et de promouvoir la mise en forme d'ententes entre les gouvernements et les collectivités autochtones locales, les propriétaires fonciers et/ou les corporations privées pour l'allocation volontaire de terrains à des fins de conservation » (Stratégie canadienne de la biodiversité, 1995).

Bien que le Canada soit signataire de la Convention et que les principes directeurs de Parcs Canada appuient la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité, les mesures n'ont pas été appliquées uniformément dans tout le pays. La Commission a constaté que les lois provinciales et territoriales sur l'utilisation des terres, ainsi que les politiques entourant les parcs nationaux, entrent souvent en conflit avec les objectifs de la Stratégie de la biodiversité et ceux des parcs. En ce qui concerne la contribution de Parcs Canada, il n'y a aucun délai à respecter pour prendre les mesures requises et les progrès réalisés annuellement ne sont pas mesurés dans le Rapport sur l'état des parcs.

RECOMMANDATION

9-13. Nous recommandons que Parcs Canada utilise le Rapport sur l'état des parcs pour mesurer les progrès réalisés en vue de la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie canadienne de la biodiversité qui relèvent du mandat de Parcs Canada.

