Gouvernement du Canada
Projet de recherche sur les politiques

Government of Canada
Policy Research Initiative

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

HORIZONS

10e anniversaire

MARS 2010 VOLUME 10 NUMÉRO 4

Territoires viables

www.prp-pri.gc.ca

CONVENTION DE LA POSTE-PUBLICATION
Nº 40560504

RETOURNER TOUTE CORRESPONDANCE
NE POUVANT ÊTRE LIVRÉE AU CANADA À :
Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1er étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

Canada

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

HORIZONS

TABLE DES MATIÈRES

Survol

Des approches intégrées territoriales pour favoriser le développement durable
Bernard Cantin

Sommaire exécutif

4 Intégrer le « milieu » – L'examen du rôle du gouvernement fédéral dans les approches adaptées au milieu

Articles

16 Les défis du territoire : moteurs de la gestion intégrée du paysage et de l'innovation
Jean Thie

26 La gestion intégrée : une approche fondée sur les communautés côtières
Coastal Community-University Research Alliance

35 *Donec Prohibiti, Procidite :* bâtir une infrastructure du savoir pour soutenir les politiques adaptées au milieu
Derek Cook

42 Une exploration de la gestion intégrée du paysage au Canada
Bryan Oborne

50 Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : Le rôle du gouvernement national et l'importance des stratégies intégrées et viables pour les collectivités
Mike Harcourt

54 Les politiques adaptées au milieu et le développement régional en Europe
John Bachtler

59 La gestion écosystémique aux États-Unis
Judy Layzer

64 Subventions nationales : un mécanisme pour l'intégration de structures de gouvernance décentralisées pour la gestion par bassins versants
Lisa Robins Ph.D.

69 Équilibre géographique : nouvelles perspectives sur le développement rural en Amérique latine
Julio A. Berdegué, Félix Modrego, Eduardo Ramírez, Rosamelia Andrade, et Rose Olfert

73 Le rôle des institutions dans la gestion intégrée
Ruth Waldick Ph.D.

81 Éclairer le processus d'élaboration des politiques grâce à la gestion intégrée
Livia Bizikova Ph.D. et Ruth Waldick Ph.D.

88 Une utopie accessible : la collaboration horizontale en matière de projets territoriaux dans une perspective de développement durable
Jacques Bourgault

95 Approches spatiales de la gestion intégrée pour un développement durable
Barry Sadler

106 L'évaluation environnementale stratégique régionale en appui à la gestion intégrée des terres
Bram Noble Ph.D. et Jill Harriman Gunn Ph.D.

L'équipe Horizons du PRP

Directeur exécutif
Thomas Townsend

Comité de rédaction
André Downs
David Péloquin
André Thivierge
Thomas Townsend
Judy Watling

Directeur de la rédaction
Bernard Cantin

Production
Stephanie Bowles
Marissa Martin
Julie Saumure
Louise Tremblay
Jean-Philippe Veilleux
Élisabeth Vu
Nancy White

Conception et mise en page
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

ISSN 1487-7090

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le PRP ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter <www.prp-pri.gc.ca>.

L'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée en Décembre 2009.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@pri-prp.gc.ca
Téléphone : 613-947-1956
Télécopieur : 613-995-6006

Format alternatif : disponible sur demande

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflète pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à Horizons.

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010.

Ian Shugart
Sous-ministre
Environnement Canada

Thomas Townsend
Directeur exécutif
Projet de recherche sur les politiques

Intégrer le « milieu » – L'examen du rôle du gouvernement fédéral dans les approches adaptées au milieu

La superficie du Canada, son paysage et la diversité de sa population nous définissent en tant que Canadiens. Mais à l'intérieur de notre vaste espace géographique, les différences d'aspirations des habitants d'un endroit à l'autre, les enjeux locaux et les espaces définis du point de vue écologique prennent de plus en plus d'importance. De nouveaux périmètres transcendant les limites territoriales traditionnelles posent problème aux autorités. Cette diversité de « milieux » pose un réel défi au fonctionnement d'un gouvernement national.

À travers le pays, des initiatives ont été lancées à un rythme accéléré à l'échelle communautaire, municipale, du paysage ou des bassins versants. Ces approches « adaptées au milieu » sont élaborées afin de répondre aux problèmes souvent qualifiés d'insurmontables : des difficultés persistantes en matière de politiques socioéconomiques et environnementales nécessitent un degré élevé de collaboration entre les gouvernements et avec les autres acteurs. Nous redécouvrons que la compétitivité économique, le bien-être social et la résilience des écosystèmes dépendent en grande partie du comportement collectif dans des « milieux » particuliers.

Bien que le gouvernement fédéral participe à un mouvement général visant à réintégrer le « milieu » aux politiques, il n'a pas encore élaboré d'approche systématique pour y arriver. Mais pourquoi est-il difficile d'intégrer le « milieu » aux politiques?

De la réglementation à la facilitation, de l'encadrement au renforcement des capacités, ou simplement en tant que l'un des nombreux partenaires, les Canadiens veulent de plus en plus savoir comment le gouvernement fédéral peut les aider dans leur « milieu ». Il n'est pas facile de concilier tous les rôles potentiels que le gouvernement fédéral peut remplir dans divers milieux; pour que le rôle du gouvernement fédéral soit efficace, nous devons répondre aux questions suivantes :

- À quel moment les organismes fédéraux doivent-ils s'impliquer? Quels critères doivent guider ces décisions?
- Comment les ministères fédéraux devraient-ils coordonner les actions issues de mandats potentiellement divergents dans un même « milieu »?
- Quels sont les mécanismes d'inputabilité relatifs aux partenariats établis entre les organisations et les paliers de gouvernement?
- Quels sont les instruments disponibles au gouvernement fédéral pour les approches adaptées au milieu?
  - Que faut-il pour que le gouvernement fédéral soit un rassembleur efficace pour les questions relatives au milieu?
  - Quelles sont ses possibilités et ses responsabilités en tant que générateur et fournisseur de données nécessaires aux politiques adaptées au milieu?
  - Quelles dispositions devraient être en place lorsque le lieu a une dimension autochtone?
- Quels outils et processus aideront à faire en sorte que les approches adaptées au milieu répondent mieux à des questions complexes et favorisent le développement durable?

Le Canada n'est pas le seul pays où les approches adaptées aux milieux s'intensifient ou à se poser d'importantes questions sur les meilleures façons de faire. Les État-Unis, l'Europe, l'Australie et d'autre pays élaborent des cadres stratégiques en vue de guider le développement d'initiatives adaptées au milieu. Ces approches sont souvent amorcées par des organismes communautaires dans les quartiers ou par des groupes d'intendance dans les bassins versants, par des citoyens désireux de s'engager dans les milieux qui sont importants pour eux et de trouver des solutions qui semblent appropriées. Les initiatives adaptées au milieu sont souvent menées par le secteur privé ainsi que par tous les paliers de gouvernement.

Ces dernières années, les gouvernements provinciaux canadiens ont créé des cadres officiels précisant les structures de gouvernance et les rôles de ces nouveaux partenariats, notamment pour l'aménagement du territoire et des bassins hydrologiques. En règle générale, ces cadres ne définissent pas de rôle pour le gouvernement fédéral, même si les décisions prises peuvent avoir un effet sur ses responsabilités. Il existe de nombreux exemples d'initiatives adaptées au milieu. Cependant on comprend de plus en plus qu'une intégration et une collaboration accrues entre les ministères, avec les autres paliers de gouvernement et partenaires sont des conditions de politiques nécessaires pour donner de meilleurs résultats sur les plans économique, social et environnemental.

Nous redécouvrons que la compétitivité économique, le bien-être social et la résilience des écosystèmes dépendent en grande partie du comportement collectif dans des « milieux » particuliers.

Manifestement, le gouvernement fédéral ne peut pas être présent physiquement dans tous les milieux, mais sa présence peut être renforcée de diverses autres façons. Le gouvernement fédéral devrait examiner son éventail d'outils ou d'instruments de politiques en vue de favoriser le changement, que ce soient les dispositions fiscales ou la réglementation, les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies, notamment la mise en place d'infrastructures essentielles pour l'établissement d'un savoir commun, le partage des pratiques exemplaires et la constitution et la facilitation de partenariats.

Le présent numéro d'*Horizons* est issu d'un sentiment selon lequel il conviendrait de faire un examen stratégique du rôle fédéral dans les initiatives adaptées au « milieu ». Comme le font observer les auteurs des articles, on reconnaît de plus en plus que la complexité des problèmes de politiques actuels nécessite des approches plus collaboratives et intégrées, que les décisions stratégiques sont interreliées et que la prise en compte du milieu peut contribuer à comprendre ces liens. Que les décisions soient prises dans d'autres pays, à Ottawa ou ailleurs au Canada, c'est le milieu qui en subit les impacts. Les citoyens veulent de plus en plus participer à la définition des solutions et demandent l'appui de leurs gouvernements. Le contexte défini par les relations établies dans les collectivités urbaines et rurales dans lesquelles ils vivent et dans les écosystèmes dont ils font partie peut déterminer la meilleure façon d'aborder les problèmes sociaux, environnementaux et économiques et leur interrelation.

Le changement technologique favorise également cette tendance. La limite des données a été l'une des contraintes les plus importantes dans la création de politiques à l'échelle du « milieu ». La combinaison de la télédétection, de la

disponibilité des données géospatiales et du Web 2.0 crée un potentiel sans précédent pour l'élaboration et l'échange de données et, de façon plus générale, des connaissances. De tels changements estompent la limite entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales; ils transforment également la façon de créer et de partager les connaissances en révélant le potentiel d'une meilleure collaboration. En outre, le développement de logiciels facilitant la visualisation des données et l'élaboration de scénarios peuvent modifier la façon de procéder à l'analyse des politiques, en simplifiant l'intégration des politiques entre diverses organisations gouvernementales.

L'histoire montre l'importance d'un leadership fédéral dans l'élaboration de certains des éléments nécessaires à la résolution des problèmes relatifs au milieu. De la création de l'enquête agronométrique de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies dans les années 1930 au Programme canadien de télédétection plus récent, le gouvernement fédéral continue d'être un chef de file mondial en matière d'innovation technologique favorisant la résolution de problèmes sociaux et environnementaux.

Les articles du présent numéro d'*Horizons* examinent quelques-unes des questions soulevées ci-dessus et offrent des réponses possibles. Un document d'accompagnement sur le site Web du PRP présente des exemples d'initiatives, à majorité fédérales, adaptées au milieu. Cette travail contribuera aux efforts visant à maintenir l'intensité du rôle du gouvernement national dans un monde de politiques plus dynamique et complexe.

Deux Pays, Une Forêt

Deux Pays, Une Forêt (2C1Forest) est un organisme sans but lucratif canado-américain créé par des chercheurs, des agents de conservation de l'environnement et des organismes de financement, qui ont répondu au besoin de protéger l'écorégion des Appalaches nordiques et de l'Acadie. Les participants partagent une compréhension fondée sur la science des menaces pesant sur les ressources naturelles de la région et un engagement envers la conservation à l'échelle du paysage. Cette approche valorise la science de la conservation et l'écologie du paysage en plus de considérations économiques et sociales dans la planification à l'échelle d'une municipalité ou d'une région. L'objectif de *Deux Pays, Une Forêt* est de favoriser la cohésion de l'écorégion par un système de secteurs protégés reliés par des corridors fauniques essentiels pour la santé à long terme de l'écorégion tout en soutenant des communautés locales dynamiques tant sur le plan économique que culturel.

En travaillant en collaboration avec des partenaires, l'organisme facilite le travail de conservation à l'échelle locale tout en augmentant la sensibilisation et la coopération à l'échelle de l'écorégion. Alors que de plus en plus de gens comprennent la responsabilité de protéger l'écorégion, *Deux Pays, Une Forêt* s'efforce de vaincre les difficultés liées aux zones de compétences et aux différences culturelles qui font obstacles à la planification transfrontalière de la conservation du paysage. Un groupe de travail scientifique a été créé afin d'établir les fondements scientifiques de leurs cinq liens prioritaires du paysage. Ce groupe a aussi créé un outil interactif de cartographie en ligne renfermant plus de 30 nouveaux ensembles de données environnementales et couches de base afin d'aider les gestionnaires des terres et les praticiens de la conservation à assurer la conservation et l'aménagement du territoire dans l'écorégion.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

Bernard Cantin
Projet de recherche sur les politiques

Des approches intégrées territoriales pour favoriser le développement durable

Introduction

Les approches de la planification, de l'élaboration des politiques ou de la prestation des programmes adaptées au milieu auxquelles nous référons aussi par le concept d'approches territoriales intégrées représentent un moyen d'aborder en collaboration des questions socio-économiques complexes grâce à des interventions définies à une échelle géographique donnée. Elles vont de la gestion de vastes zones océaniques, de bassins versants et autres écosystèmes à des programmes destinés à résoudre des problèmes de pauvreté, de santé publique, d'immigration et de sans-abri. Depuis longtemps, elles font partie de la trousse à outils de plusieurs ministères fédéraux et provinciaux au Canada et dans d'autres pays. Les échelles auxquelles ces approches sont élaborées varient selon les problèmes abordés. Elles ont été amorcées par les gouvernements, des organisations citoyennes ou le secteur privé. Certaines reposent sur des processus officiels de gouvernance et de prise de décisions tandis que d'autres sont moins structurées.

Comme elles abordent des questions sociales, environnementales ou économiques, les approches adaptées au milieu renferment la promesse d'opérationalisation et de concrétisation des principes de développement durable (DD)[1]. En concentrant l'attention sur des enjeux stratégiques tels qu'ils se présentent dans des contextes géographiques et communautaires concrets, les approches adaptées au milieu permettent de saisir des liens complexes et parfois inattendus. Elles permettent aussi de résoudre des problèmes et de saisir des occasions dans les endroits où les effets se font directement sentir. Les politiques de l'eau basées sur le bassin versant, par exemple, peuvent favoriser la prise en compte des besoins de nombreux utilisateurs (agriculteurs, industries et populations urbaines) ainsi que les conséquences multiples de ces utilisations; la compréhension des liens entre les questions de santé et de transport et les enjeux autochtones et environnementaux; une compréhension scientifique des questions liées à l'eau combinant des points de vue sociaux et biophysiques; et la collaboration entre les gouvernements et la société civile.

Le présent numéro d'*Horizons* vise à donner une idée de la diversité des approches adaptées au milieu telles qu'on les applique à différents domaines de politique et fait ressortir certains des enseignements tirés d'un point de vue de DD. Il met aussi en évidence les outils et processus émergents facilitant un point de vue intégré de DD sur les approches adaptées au milieu. Un des grands enseignements jusqu'à présent pour le Canada est que l'intégration, dans son sens de DD, est ponctuelle plutôt que systématique. Si certaines de ces approches ont été pensées pour

1 Par principes de développement durable, nous entendons la prise en considération d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans la prise de décision dans une perspective à long terme. Pour de plus amples explications sur le sens du DD, voir Meadowcroft et Bregha (2009).

répondre à des défis de DD, il est encore trop tôt pour dire si elles donnent les résultats souhaités. En général, les approches adaptées au milieu ont été mises en place pour régler des problèmes dans des domaines de politiques précis sans véritablement tenir compte d'autres domaines ni chercher à les intégrer. Chacun sait que l'intégration des considérations environnementales dans d'autres domaines a été difficile dans la plupart des pays mais il faut reconnaître que l'intégration de considérations sociales et économiques dans les politiques environnementales est aussi restreinte. Les approches adaptées au milieu ont cependant débouché sur un certain nombre d'avantages. Elles ont, par exemple, renforcé la capacité locale à aborder des enjeux de politique complexes, stimulé l'élaboration de nouveaux outils et processus permettant d'analyser des enjeux socio-économiques à des échelles spatiales pertinentes et approfondi la compréhension des milieux et des écosystèmes (voir l'article de Layzer ce numéro p. 59).

Un des grands enseignements tirés jusqu'à présent pour Canada est que l'intégration, dans son sens de DD, est ponctuelle plutôt que systématique.

Dans de nombreuses régions du monde, notamment dans l'Union européenne et aux États-Unis, on s'intéresse de plus en plus aux approches adaptées au milieu, donnant ainsi l'élan nécessaire à une étude plus approfondie des expériences actuelles et passées dans différentes régions et circonstances. D'autres facteurs comme la technologie, y compris des outils comme les SIG, le réseautage et un accès accru aux données, permettent de mieux comprendre et réagir à des enjeux actuels et futurs sur une diversité d'échelles géographiques. En août 2009, la Maison-Blanche a publié une communication intitulée « *Developing Effective Place-Based Policies for the FY 2011 Budget* » qui examine des facteurs de changement comme la croissance démographique, l'expansion urbaine et la sécurité alimentaire et vise à élaborer une « stratégie proactive de promotion de la durabilité économique et environnementale[2] ».

Sur la base des articles présentés dans ce numéro de *Horizons*, voici un examen de certaines caractéristiques communes aux approches adaptées au milieu, notamment des difficultés qu'elles rencontrent, de leurs avantages éventuels et des occasions qu'elles offrent au gouvernement fédéral. Nous présentons aussi un cadre conceptuel servant à déterminer les éléments constitutifs ou les exigences fondamentales de ces approches, ce qui nous permet d'avancer qu'il est possible de surmonter les obstacles récurrents aux approches adaptées au milieu et d'en faire un instrument d'élaboration et de mise en œuvre de plans, de politiques et de programmes stimulant la durabilité dans la poursuite d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Entre les articles sont insérés les descriptions d'un certain nombre d'initiatives à majorité fédérales, sur lesquelles on pourra trouver plus d'information dans un document qui accompagne ce numéro sur le site Web du PRP.

Contexte

On a assisté à l'apparition d'un certain nombre de mouvements parallèles dans une série de domaines de politique. Dans un effort visant les questions environnementales, le rapport Brundtland de 1987, qui a popularisé le concept de DD, illustrait le besoin de prendre en considération simultanément, ou de façon intégrée, des valeurs importantes comme la promotion du bien-être humain, la préservation des écosystèmes, l'équité inter- et intra-générationnelle et la participation du public à la prise de décision.

La gestion des ressources naturelles a, elle aussi, connu un changement de paradigme, étant de plus en plus axée sur le besoin de comprendre les multiples effets (positifs et négatifs) de l'utilisation des ressources sur les communautés et les propriétés biophysiques des écosystèmes. On a réclamé une plus grande harmonisation entre, d'une part, l'approche de planification et d'élaboration de politiques et, d'autre part, l'échelle à laquelle les problémes sont abordés. Ceci de manière à mieux tenir compte de ces inter-relations, et de rassembler les intervenants appropriées, dont plusieurs ont un intérêt direct à ce que les ressources soient utilisées de façon viable.

Dans les politiques sociales et la planification des infrastructures, on attache de plus en plus d'importance au « milieu », souvent la communauté (voir l'article de Cook ce numéro p. 35, ainsi que Bradford, 2009), parfois la municipalité (voir l'article d'Harcourt ce numéro p. 50). Comme le laisse entendre Cook ce numéro (p. 35) : [traduction], « On s'inquiète […] de la façon dont précarité et la concentration spatiale semblent se renforcer réciproquement ». Une plus grande attention accordée à ces milieux pourrait donc permettre de démêler un écheveau de problèmes inter-reliés. De la santé publique à l'immigration et à la lutte contre la pauvreté, un certain nombre de difficultés peuvent être plus facilement surmontées si on les examine

2 Voir *White House memorandum on Developing Effective Place-based policies for the FY 2011 Budget,* 11 août 2009.

ensemble à la bonne échelle spatiale. De façon plus générale, comme Crane et Manville (juillet 2008, p. 3) le soutiennent : [traduction] « une deuxième grande catégorie de défis au développement communautaire est caractérisée par des lacunes dans les échecs spatiaux des marchés où, certains milieux souffrant de sous-investissement et de la fourniture insuffisante de biens publics spatiaux, dont la sécurité, l'éducation, le transport, l'identité communautaire, les réseaux politiques et les externalités spatiales de marchés du logement et du travail géographiquement reliés ».

Bachtler, dans ce numéro (p. 54), souligne lui aussi les fondements théoriques du regain d'importance accordée au milieu dans l'analyse économique ou la nouvelle économie géographique : [traduction] « notamment les rapports entre les coûts de transport/commerce et la concentration géographique; les théories de la croissance endogène, notamment celles portant sur les sources de l'innovation et sur sa distribution géographique; et les théories institutionnelles qui explorent les facteurs d'adaptabilité et d'innovation des économies[3] ».

Vu la diversité des problèmes que peuvent tâcher de régler les interventions adaptées au milieu, il est difficile de définir a *priori* l'échelle la plus appropriée. Ces interventions sont souvent axées sur les problèmes qu'elles tentent de régler. On assiste néanmoins à l'émergence de nouvelles modalités formelles de gouvernance, surtout à l'échelon des gouvernements provinciaux au Canada dans les domaines de l'eau, de l'utilisation des ressources (foresterie, pêches), de l'aménagement du territoire et de la planification municipale, qui peuvent encadrer le contexte spatial dans lequel devrait se faire l'intégration de considérations économiques, sociales et environnementales[4]. De plus, des organisations citoyennes répondant à des besoins ressentis à l'échelle communautaire ou régionale s'attachent de plus en plus à trouver des solutions à leurs problèmes. Selon un rapport publié dernièrement, on a vu apparaître des milliers de groupes d'intendance de ce genre pour régler des problèmes environnementaux et des questions d'utilisation des ressources dans tout le Canada (Neave, 2009).

Les avantages des approches adaptées au milieu

On trouve relativement peu de données probantes sur les résultats et avantages des approches adaptées au milieu au Canada et ailleurs, ainsi que sur les conditions qui en amélioreraient le fonctionnement. Très souvent, l'accent est mis sur les processus et la qualité de la vie en démocratie et moins sur l'evaluation des résultats réels des approches. Voir par exemple Leach (2006) ou Layzer (ce numéro, p. 59) pour connaître la perspective de la politique de l'environnement.

Les praticiens des approches adaptées au milieu au gouvernement fédéral affirment que, parmi les avantages de l'intégration plus poussée des activités au sein des approches adaptées au milieu, on retrouve[5] :

- augmenter la pertinence de l'intervention gouvernementale étant donné les réalités contemporaines d'un pouvoir diffus et l'évolution des notions de milieux;
- remplir à la fois les mandats ministériels particuliers et un mandat collectif de développement durable tel que défini par la nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable;*
- améliorer la planification et la prestation des services, réduire les doubles emplois et augmenter l'efficacité;
- mettre le gouvernement fédéral au courant des réalités sur le terrain;
- éviter les conflits potentiels dans les domaines de compétences partagées en éclaircissant les attributions, en stimulant l'acceptation à tous les niveaux, ainsi que la motivation dans l'ensemble de l'administration fédérale;
- assurer une plus grande cohérence entre les cadres législatifs. L'attention accordée au milieu pourrait permettre de tenir compte des effets cumulatifs de cadres réglementaires différents et d'éviter ainsi autant les doubles emplois que l'incohérence;
- personnaliser les approches nationales selon les contextes.

Bien qu'on estime que les approches adaptées au milieu renforcent l'intégration, et par extension le développement durable, de nombreux obstacles se dressent devant leur arrivée à maturité, qui vont d'une culture de spécialisation à la difficulté de la collaboration entre

3 Voir aussi Banque mondiale, 2009, pour une analyse récente de l'importance du milieu dans un contexte de développement. Berdegué et coll., dans ce numéro (p. 69), examinent une étude de cas particulier.

4 Robins (2007) a repéré près d'une centaine de structures formelles de gouvernance mises en place par les provinces afin de gérer l'eau. Et cela ne comprend pas les modalités créées par le gouvernement fédéral que ce soit seul ou en collaboration avec les provinces ou les États-Unis, ni celles qui ont vu le jour dans d'autres domaines d'action. Voir Oborne, dans ce numéro (p. 42), pour se faire une idée de la gamme des cadres d'action provinciaux.

5 Organisé par le PRP, cet atelier a rassemblé des praticiens des approches adaptées au milieu provenant de toute une série de ministères fédéraux en vue de mieux comprendre les défis qu'elles présentent et les occasions qu'elles offrent.

domaines d'action et secteurs de la société – les gouvernements et les parties prenantes étant souvent perçus comme des partenaires partageant les responsabilités et donc l'imputabilité dans les approches adaptées au milieu – à la résolution des questions de compétence. Nous examinerons un certain nombre de ces obstacles dans la section qui suit.

Les obstacles à l'élaboration et à la mise en œuvre d'approches intégrées adaptées au milieu

Un certain nombre de ministères fédéraux prennent une part directe à des approches adaptées au milieu depuis de nombreuses années. À l'exception notable de la gestion intégrée des océans, qui est prescrite par la loi, ces efforts ne sont pas nécessairement conçus pour durer longtemps. Et, en général, ces approches sont conçues afin d'affronter qu'un seul enjeu de politique à la fois. Les éléments probants dont nous disposons, tant à la suite d'initiatives fédérales que de celles d'autres instances, laissent entrevoir un certain nombre d'obstacles importants.

La terminologie

Les notions d' « intégration » et de « milieu » ou « territoire » peuvent revêtir un sens différent selon le contexte. Les milieux sont, entre autres, assimilés aux quartiers, aux collectivités, aux municipalités, à une forêt ou à un bassin versant. La signification du milieu varie selon les problèmes à l'étude et la difficulté consiste à reconnaître l'importance de tenir compte des liens entre ces différentes échelles. Par exemple, les gens qui vivent et travaillent dans des collectivités dépendent de leurs bassins versants et ont également un impact sur ces derniers.

L'intégration peut renvoyer à la nécessité de mieux coordonner les activités des différentes fonctions d'une organisation, p. ex., au sein de l'administration fédérale, les finances, l'élaboration des politiques, la planification des programmes, etc. Dans le contexte des approches de la planification adaptées au milieu, on parle simultanément d'un certain nombre de besoins, ce qui vient augmenter la confusion : le besoin de mieux coordonner différente organisations gouvernementales dans différentes zones de compétence ou dans une même zone de compétence; différentes disciplines; différentes sources et différents types d'information; des intérêts/secteurs différents; ou différentes perceptions, attitudes et valeurs (Slocombe et Hanna, 2007). Si toutes ces formes d'intégration sont inter-reliées, les difficultés propres à chacune peuvent déboucher sur la création d'approches différentes. Ainsi, des solutions conçues pour répondre au besoin d'intégration de plusieurs organisations gouvernementales peuvent différer des solutions permettant de trouver des compromis entre les valeurs. Cela dit, on s'entend généralement sur le fait qu'il faut trouver des approches plus collaboratives pour régler les problèmes d'intégration.

On relie souvent la notion d'intégration en gestion des ressources à des concepts comme la gestion intégrée du paysage, la gestion intégrée des ressources en eau, la gestion écosystémique, etc. Nous utilisons la notion d'approches adaptées au milieu dans ce contexte pour illustrer le fait que tous ces concepts se fondent sur la délimitation spatiale des interrelations (souvent biophysiques) que les problèmes de gestion des ressources abordés doivent considérer. Par contre, en politique sociale ou économique, la notion d'approche adaptées au milieu renvoie généralement aux limites géographiques de systèmes socio-économiques précis (p. ex., des collectivités ou des municipalités). Les difficultés auxquelles se heurtent les approches adaptées au milieu, quel que soit le sens donné à ce dernier, sont très semblables.

La diversité des problèmes, des intervenants et des paysages

On considère souvent que la souplesse d'apporter des solutions sur mesure aux problèmes étudiés est l'un des grands avantages offerts par les initiatives adaptées au milieu. Très souvent, cette souplesse peut aussi poser problème puisque chaque région ou collectivité peut avoir besoin d'éléments de solution uniques et taillés sur mesure, dont la réussite peut dépendre fortement de la dynamique créée entre les intervenants clés et de l'ampleur des problèmes à résoudre. Autrement dit, il n'existe pas de solution ni d'approche évidente; ce sont les personnes impliquées qui doivent les créer et, souvent, cela suppose d'harmoniser et d'intégrer une myriade d'organismes sans liens administratifs entre eux pour constituer des alliances entre ministères de tous les paliers, groupes d'utilisateurs, secteurs industriels, citoyens, universitaires et autres intervenants. Une telle diversité d'intérêts parfois conflictuels exige que l'on trouve un dénominateur commun pour mettre en place des processus constructifs. Mais il faut aussi parfois remettre en cause la coalition d'intérêts locaux pour favoriser des résultats vraiment bénéfiques pour la population (voir, par exemple, l'article de Berdegué et coll., et Layzer ce numéro, p. 69/p. 59).

Les questions de compétences et la cohérence réglementaire

Il est rare que les paysages, les bassins versants, le littoral des océans ou même les régions municipales envisagées dans un sens large (p. ex. la Région de la capitale nationale) correspondent précisément aux limites des zones de compétences, de sorte qu'il est particulièrement difficile d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies intégrées adaptées au milieu. Si les enjeux à l'étude traversent des frontières provinciales et internationales, la complexité est encore accrue en raison de cadres réglementaires et de régimes de

surveillances/données différents en plus de la dynamique créée entre chaque organisation gouvernementale et toute une série d'intervenants.

Au-delà des aspects géographiques, les provinces et territoires ont le pouvoir de prendre beaucoup de décisions relatives à la gestion des ressources ou aux politiques sociales. Très souvent, les ministères fédéraux ont eux aussi des mandats forts et d'importantes responsabilités liées à certains aspects de la gestion des ressources, par exemple la protection de l'habitat du poisson ou le contrôle de la pollution, l'administration des aspects internationaux de la gestion des ressources, ou des décisions en matière de politiques socio-économiques dont les effets les plus directs sont ressentis à l'échelle du milieu (par exemple, l'immigration, le logement, les investissements dans les infrastructures, les sans-abri ou la formation de la main-d'œuvre). Le problème peut consister à déterminer et définir des interventions complémentaires de plusieurs instances.

Avec le temps sont élaborés par ces instances différents règlements et différentes politiques, parfois avec des objectifs contradictoires. Mise à part les cadres soutenant les approches adaptées au milieu, dont les objectifs peuvent différer (voir l'article d'Oborne, ce numéro, p. 42), on observe parfois des contradictions d'ordre plus général résultant de la superposition historique d'orientations de politiques. Dans beaucoup de pays, les politiques et règlements relatifs à l'eau présentent des contradictions notoires, le soutien offert à certains secteurs risquant d'entraîner une augmentation de la consommation alors que d'autres politiques visent simultanément et dans le même milieu à conserver l'eau.

Enfin, l'expérience acquise dans de nombreux domaines démontre que les résultats de la planification adaptée au milieu, lorsqu'on a mis en place de tels processus, n'éclairent pas nécessairement les décisions. Les plus grands défis des concepteurs d'approches adaptées au milieu consistent peut-être à s'assurer que l'information ainsi recueillie est mise à la disposition des décideurs et qu'elle leur est utile.

Le savoir et la capacité au profit des initiatives adaptées au milieu

Le manque d'information est souvent un des obstacles à la prise de bonnes décisions. Au Canada, on observe souvent de graves lacunes dans le savoir disponible à l'échelle désirée, ce qui empêche une bonne analyse (voir l'article de Cook, ce numéro, p. 35). De surcroît, dans des domaines spécialisés, on a tendance à aborder les problèmes en se fondant sur ses propres hypothèses et perceptions sur les connaissances nécessaires, ce qui complique l'intégration entre les secteurs d'activité. Les praticiens apprennent à composer avec ces restrictions et élaborent des outils et des approches, comme la création de scénarios et la visualisation de l'avenir, pour soutenir la planification et la prise de décision (voir l'article de Bizikova et Waldick, ce numéro, p. 81). Il reste cependant beaucoup à faire pour renforcer la capacité de résoudre des problèmes horizontaux complexes.

À l'avenir, il faudra examiner sérieusement comment les nouvelles méthodes de création de savoir, faisant appel à des progrès technologique comme l'information géoréférencée et le Web 2.0, de même que des modes collaboratifs d'enquête et d'élaboration de politiques, peuvent soutenir les politiques adaptées au milieu à long terme.

En général, il manque aussi de forums ou de mécanismes de mise en commun des meilleures pratiques (voir l'article de Waldick ce numéro, p. 73). L'information relative à des approches adaptées au milieu qui ont donné de bons (et de mauvais) résultats peut avoir une valeur inestimable pour des initiatives semblables – surtout si l'on pense que ces pratiques sont encore assez nouvelles. Les enseignements tirés des initiatives les plus avancées pourraient donner aux plus nouvelles à la fois l'orientation et l'élan nécessaires à leur élaboration.

Les interventions adaptées au milieu ne sont pas toujours planifiées à long terme. Comme elles reposent souvent sur la participation d'intervenants non étatiques, dont beaucoup d'organisations non gouvernementales, les changements dans les orientations stratégiques et le niveau de financement peuvent avoir de graves répercussions sur la capacités des organisations du milieu à maintenir un degré d'activité adéquat (voir, par exemple, l'article de Robins dans ce numéro, p. 64).

À l'avenir, il faudra examiner sérieusement comment les nouvelles méthodes de création du savoir, faisant appel à des progrès technologique comme l'information géoréférencée et le Web 2.0, de même que des modes collaboratifs d'enquête et d'élaboration de politiques, peuvent soutenir les politiques adaptées au milieu à long terme.

Les mandats, la capacité et la culture

Un élément sous-jacent à la plupart des difficultés des approches adaptées au milieu est le besoin d'une meilleure collaboration entre toute une gamme d'intervenants, surtout au sein des administrations publiques. Il reste d'énormes obstacles à franchir au sein de grands organismes axés sur un mandat comme les ministères fédéraux.

Au cours d'une activité récente mise sur pied par le Forum des politiques publiques et le Projet de recherche sur les politiques, on a examiné certains obstacles à la collaboration. Parmi ceux-ci, les experts ont relevé la culture de la fonction publique, redoutant trop souvent les risques et étouffant l'élaboration et la prestation de politiques novatrices et souples. Les participants ont en outre estimé que le gouvernement fédéral exerce souvent une gestion descendante de ses partenaires, qui est l'antithèse de l'esprit de collaboration non hiérarchique.

« Certains ont également exprimé leur crainte que les institutions publiques fondées sur le système britannique se prêtent mal à la collaboration horizontale, compte tenu de la nature verticale de leur autorité et de leur responsabilisation. En outre, l'examen de plus en plus minutieux des fonds publics par les médias et le public et le régime de responsabilisation qui se dessine font obstacle à une plus grande collaboration. » (Gravelle et coll., 2008, p. 5-6, voir aussi Federal Family, 2009).

Le concept et la pratique du partage de responsabilité doivent être developpés d'avantage.

Les partenariats et la décentralisation

Il arrive que l'on perçoive les approches adaptées au milieu comme une façon de décentraliser la prise de décision et de promouvoir des formes de démocratie plus inclusives / délibératives. Cela risque de créer des ambiguïtés lors de la conception des approches adaptées au milieu, dans la mesure où les citoyens prenant part à ces processus s'attendent à des changements dans le mode de prise de décision, surtout si l'on ne répond pas à ces attentes. Les approches adaptées au milieu peuvent promouvoir une approche plus éclairée de la prise de décisions en matière de développement durable, indépendamment du mode de prise de décision. Mais il est probable que les tensions entre les formes de gouvernance et de prise de décisions locales et les formes plus centralisées demeureront un aspect inhérent aux approches adaptées au milieu.

Elles peuvent aussi faciliter la compréhension et la résolution de problèmes comme les changements climatiques et la croissance démographique mondiale, dont les principaux impacts seront ressentis à l'échelle locale. (voir l'article de Layzer dans ce numéro p. 16).

Les éléments constitutifs des approches adaptées au milieu

S'il reste beaucoup de choses à apprendre sur les approches adaptées au milieu et les résultats qu'elles donnent, nous disposons déjà de bons matériaux. Sans doute les similarités des approches adaptées au milieu entre les différents secteurs d'activité sont-elles plus importantes que leurs différences, ce qui nous permet d'établir un ensemble de fonctions et de mécanismes de base pour les soutenir, facilitant l'apprentissage et l'élaboration de politiques et possiblement permettre le genre d'intégration nécessaire au DD. Nous avons cerné les éléments constitutifs suivants :

- *Critères permettant d'aborder les problèmes par l'entremise du milieu.* L'approche adaptée au milieu n'est sans doute pas nécessaire pour aborder toutes les questions de politiques. Certains critères peuvent servir à orienter la conception de politiques et la planification de façon à mieux voir à quel moment le recours aux approches adaptées au milieu est plus approprié. Si les avantages sociaux des familles, par exemple, peuvent être acheminés aux familles quel que soit leur milieu, les programmes ciblant les familles pauvres pourraient tenir compte des milieux dans lesquels ils vivent.
- *Relier les échelles.* Un défi connexe est celui de saisir les interrelations entre les échelles et d'en tenir compte. Comme Charles et coll. le soutiennent (ce numéro, p. 26), la gestion des océans, qui se produit à très grande échelle, peut tirer profit de l'implication des communautés quand leur survie dépend des ressources marine.
- *Production de savoir, outils et systèmes de soutien de l'information permettant l'analyse à n'importe quelle échelle spatiale, et outils permettant de visualiser l'avenir.* Cela comprend en particulier les systèmes géoréférencés d'information, d'analyse et de soutien à la décision. Comme Thie le souligne (ce numéro, p. 16), le Canada est un chef de file dans ce domaine et la technologie permettant l'application à grande échelle de ces outils à de nombreux domaines existe. Un meilleur partage de bases de données spatiales souvent constituées à des fins

très précises aiderait beaucoup la prise de décision intégrée à diverses échelles spatiales.

Les méthodologies élaborées grâce à la recherche transdisciplinaire peuvent permettre de soutenir la co-création de savoir, provenant non seulement de différentes disciplines mais aussi de différentes sphères d'activité (p. ex., le gouvernement, les ONG et les universités), en soutenant la disponibilité des données et leur accessibilité à l'échelle appropriée. Waldick (ce numéro, p. 73) propose un certain nombre de suggestions sur la façon de renforcer nos capacités de le faire.

- *Les processus de planification,* comme l'expliquent Bizikova et Waldick, Sadler et Noble, ce numéro (p. 81/ p. 95/p. 106) (p. ex. les évaluations environnementales stratégiques régionales), peuvent être spécialement conçus pour favoriser l'intégration des dimensions sociales et économiques dans la conception des politiques et la planification. Nous disposons de l'expérience nécessaire pour permettre la mise en application de ce type d'approches et la technologie peut contribuer à améliorer et développer la capacité à ce point de vue.
- *Mécanismes destinés à promouvoir la collaboration entre ministères et organismes gouvernementaux.* Comme le montre Bourgault (dans ce numéro, p. 88), il existe énormément d'initiatives horizontales dont on peut tirer des enseignements (voir aussi Federal Family, 2009). La difficulté consiste à choisir celles qui conviennent aux approches adaptées au milieu sans oublier la nécessité d'assurer la cohérence à différents niveaux de prise de décision, de la conception à la mise en application des politiques. Plusieurs rapports portant sur le renouvellement de la fonction publique ont aussi souligné le fait que la fonction publique de l'avenir devra bâtir une culture de collaboration, ce qui exige de stimuler cette collaboration (voir Federal Family, 2009).
- *Mécanismes destinés à favoriser la collaboration intergouvernementale.* Selon l'expérience accumulée, ce type de collaboration entre bureaucraties progresse et il existe plusieurs façons d'y parvenir (voir, par exemple, Johns et coll., 2006). Il se peut que des milieux et des problèmes différents exigent des modes de collaboration différents, étant donné que le leadership – quand le gouvernement doit le prendre – peut être assumé par différents paliers de gouvernement selon les mandats constitutionnels ou d'autres considérations. En ce qui a trait à l'eau, par exemple, la planification des bassins versants peut être assurée par les provinces tandis qu'il peut être nécessaire pour le gouvernement fédéral d'encadrer la planification internationale ou intergouvernementale, de jouer le rôle d'organisme de réglementation, de facilitateur, de catalyseur ou de fournisseur de savoir scientifique. De façon plus générale, tous les gouvernements peuvent jouer un certain nombre de rôles et assumer diverses fonctions selon les problèmes abordés.
- *Partenariats avec d'autres intervenants sociaux, dont le secteur privé et d'autres organisations non gouvernementales.* Tous les paliers de gouvernement du Canada ont accumulé une expérience considérable des partenariats en faisant appel à toutes sortes de pratiques et méthodes. La mise en commun de ces expériences et des enseignements tirés sur le partage des responsabilités et le maintien de la reddition de comptes favorisera le recours plus systématique à ces modalités de fonctionnement.
- *Encadrements réglementaires.* Les approche adaptées au milieu offrent une perspective unique pour examiner le point de rencontre des cadres politiques et réglementaires et leurs incidences sur les gens qui vivent dans divers milieux et dans les écosystèmes voisins.
  - Comme le souligne Layzer (ce numéro, p. 59), la réglementation, plus particulièrement environnementale, peut contribuer fortement à s'assurer que les initiatives collaboratives adaptées au milieu atteignent leurs objectifs plutôt que de maintenir un statu quo non viable.
  - Dans certains cas, les approches de planification adaptées au milieu peuvent aussi atténuer les fardeaux réglementaires en permettant de tenir compte ex ante des risques liés aux propositions de développement, soit pour les populations ou des écosystèmes critiques. En déterminant ces risques, au début du cycle de planification on peut amenuiser ultérieurement les conflits sociaux comme ceux auxquels donne actuellement lieu l'application des règlements en matière d'évaluation environnementale (voir une description de l'évaluation environnementale stratégique régionale dans l'article de Noble, ce numéro, p. 106).
- *Systèmes de gouvernance conçus pour accomplir des tâches très diverses.* Dans son sens de clarification des rôles, des responsabilités et des obligations redditionnelles, la gouvernance s'applique à tous les éléments constitutifs mentionnés plus haut. Il devrait maintenant apparaître clairement que

les approches adaptées au milieu prennent de nombreuses formes de collaboration, depuis les coalitions d'intérêts lâches et temporaires jusqu'à des encadrements complexes.

- Il faut adopter une approche souple et adaptive de la gouvernance, permettant aux différents intervenants d'assumer les rôles qui leur conviennent le mieux, étant donné les objectifs visés, sans compromettre la capacité des décideurs de prendre les décisions éventuellement nécessaires. Le gouvernement fédéral, par exemple pourrait encadrer la gestion de l'information sans nécessairement prendre part à toutes les décisions résultant de l'utilisation de cette information.

- On manque d'expérience pour guider une multiplicité de ministères à déterminer conjointement les objectifs regroupant plusieurs mandats ou domaines de politique aux fins du developpement durable.

- Un enseignement tiré de la planification spatiale marine (PSM) est que les approches adaptées au milieu ne remplacent pas l'analyse sectorielle, mais constituent un moyen pour mieux intégrer ces approches et permettre la perspective plus holistique nécessaire à la mise en œuvre des principes de DD. Comme l'ont indiqué Ehler et Douvere (2009, p. 22) : la PSM [traduction] « vise à conseiller tout un éventail de décideurs responsables de certains secteurs et de certaines activités ou préoccupations de manière à leur donner les moyens de prendre des décisions en toute confiance d'une façon plus globale, intégrée et complémentaire ». La nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable* peut aussi contribuer fortement à une meilleure intégration.

- Les systèmes de gouvernance doivent être capables de s'adapter. Ils doivent rester ouvert pour permettre l'intégration de nouvelles connaissances et expériences (voir Batchler et Layzer ce numéro, p. 54/p. 59). Pour favoriser l'apprentissage, une attention particulière doit être mise à mesurer les résultats.

Conclusion - Considérations à l'intention du gouvernement fédéral

Au niveau le plus fondamental, les approches adaptées au milieu peuvent offrir des occasions de voir comment orienter, à l'aide des principes de DD, toute une série d'interventions fédérales et les adapter à des situations précises en s'assurant de faire des liens aux échelles appropriées. La récente *Loi fédérale sur le développement durable* pourrait donner l'élan à l'examen de cette possibilité.

Une plus grande attention consacrée aux approches intégrées adaptées au milieu pourrait contribuer à développer plus rapidement les connaissances et les méthodes permettant de mieux analyser les résultats des politiques et donc le développement et la capacité d'évaluer les impacts cumulatifs sur une longue durée à différentes échelles. Comme l'avance Thie (ce numéro, p. 16), le Canada pourrait profiter de l'expérience accumulée et assumer le leadership mondial dans la facilitation de la mise en place de nouvelles infrastructures du savoir, mises en commun par tous les utilisateurs et soutenues par des modalités de gouvernance souples.

Sur un plan plus pragmatique, les approches adaptées au milieu peuvent contribuer à éviter les doubles emplois et les contradictions entre les interventions fédérales et celles d'autres intervenants, qu'ils proviennent d'autres zones de compétence ou de la société civile. Cela ne signifie pas que les contradictions ou l'apparence d'incohérence sont nécessairement nuisibles dans un système où les tensions fédérales-provinciales sont l'expression de la nécessité démocratique d'instaurer un équilibre des pouvoirs au sein d'un régime fédéral. L'envers de la médaille est que les approches adaptées au milieu pourraient permettre, le cas échéant, d'uti les débats autour d'objectifs comme les buts du DD ou la cohérence réglementaire.

Les approches adaptées au milieu peuvent permettre au gouvernement fédéral de mieux harmoniser les orientations de ses politiques et programmes, souvent élaborées de façon centralisée, et l'expérience du personnel régional qui a des contacts directs avec les citoyens ou les organismes locaux/régionaux. Elles peuvent favoriser le développement d'une culture de collaboration de plus en plus nécessaire dans un monde où la technologie de l'information la rendent essentielle en plus de la faciliter, et où les valeurs évoluent. Elles peuvent aussi faciliter la compréhension et la résolution de problèmes comme les changements climatiques et la croissance démographique mondiale, dont les principaux impacts seront ressentis à l'échelle locale (voir l'article de Layzer, ce numéro, p. 59).

Parallèlement, les approches adaptées au milieu peuvent donner aux gouvernements une meilleure capacité d'adaptation à l'implication croissante des organisations citoyennes, qui se sont multipliées dans le monde ces dernières décennies, et contribuer à mieux percevoir où intervenir. Sans doute verra-t-on se maintenir l'implication croissante des citoyens dans des activités de gestion traditionnellement perçues comme rele-

vant des gouvernements. Bien sûr, cela complique les relations entre les gouvernements et les citoyens en estompant la distinction entre les gouvernants et les gouvernés, en rendant plus complexes l'élaboration des politiques et la prestation des programmes, et en modifiant les attentes des citoyens. Cela ouvre cependant des possibilités nouvelles et inconnues, renforçant la capacité de production de savoir, par exemple pour élaborer de nouveaux moyens d'action, s'assurer que les interventions gouvernementales sont mieux coordonnées, rendant le plus efficaces possible l'utilisation des ressources publiques, ainsi que mieux comprises aux échelles locale et régionale.

Références

Banque mondiale. 2009. *World Development Report. Reshaping Economic Geography*, Washington, DC.

Bradford, N. 2009. « Canadian Social Policy in the 2000s: Bringing Place Back In », dans *Des collectivités accueillantes : planifier la diversité*, numéro spécial de Plan Canada, publié par l'Institut canadien des urbanistes, p. 14-18.

Crane, R. et M. Manville. juillet 2008. « People or Place? Revisiting the who versus the where of Urban Development », dans « *Land Lines*, Lincoln Institute of Land Policy », p. 2-7.

Ehler, C. et F. Douvere. 2009. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Commission océanique intergouvernementale et Programme sur l'homme et la biosphère, Manuel IOC et Guides no 53, Dossier no 6 de Gestion intégrée des zones côtières (ICAM), Paris, UNESCO, 2009 (version anglaise).

The « Federal Family » on Community Collaboration, « This Much We Know. Key Components from a Paper on Place-Based Approaches and Federal Roles and Interests in Communities », dans *Des collectivités accueillantes : planifier la diversité*, numéro spécial de Plan Canada, publié par l'Institut canadien des urbanistes, p. 19-22.

Gravelle, M., K. Baird et I. Green. mai 2008. *La gouvernance collaborative et les nouveaux rôles du gouvernement fédéral*, Table ronde conjointe du FPP et du PRP, Compte rendu.

Johns, C. M., P. O'Reilly et G.J. Inwood. Octobre 2006. « Intergovernmental Innovation and the Administrative State in Canada », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 19, n° 4, p. 644.

Leach, W. D. 2006. « Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships », dans *Public Administration Review*, p. 100-110.

Meadowcroft, J. et F. Bregha. mars 2009. *Gouvernance pour un développement durable : Relever les défis de l'avenir.* Document de recherche préparé à l'intention du Projet de recherche sur les politiques.

Neave, E., Centre for Environmental Stewardship. 2009. Centre for Environmental Stewardship and Conservation Inc., « La situation actuelle de l'intendance au Canada », rapport préparé en vue de la conférence Renforcer l'intendance… s'investir à tous les niveaux, Land Stewardship Centre of Canada, Alberta Real Estate Foundation, Real Estate Foundation of British Columbia, Habitat faunique Canada, Environnement Canada et Pêches et Océans Canada.

Projet de recherche sur les politiques. mars 2009. *Rapport d'atelier – Collaboration à la mise en œuvre d'approches spatiales à la gestion intégrée.*

Robins, Lisa. 2007. « Nation-wide decentralized governance arrangements and capacities for integrated watershed management: Issues and insights from Canada », dans Environments, vol. 35, n° 2, p 1-47.

Slocombe, D.S. et Kevin S. Hanna. 2007. « Integration in Resource and Environmental Management », dans *Integrated Resource and Environmental management.* Concepts and Practice, chapitre 1, sous la direction de Kevin S. Hanna et D. Scott Slocombe, Oxford University Press.

Gestion intégrée en vertu de la *Loi sur les océans*

En 1997, le Canada a promulgué la *Loi sur les océans* dans le but de gérer toutes les activités qui visent ou touchent les estuaires, les eaux côtières et les eaux marines en se fondant sur les principes du développement durable, de la gestion intégrée et d'une approche préventive. Un projet pilote définissant des zones étendues de gestion des océans (ZEGO) constitue la base de la planification de la gestion intégrée (GI). Généralement d'une superficie de plusieurs milliers de kilomètres carrés, les ZEGO se caractérisent par la présence de ressources marines vivantes et inertes, une forte diversité biologique et une productivité élevée, et la concurrence entre plusieurs intervenants l'espace et les ressources de l'océan. Il existe actuellement cinq ZEGO, dont les limites sont définies suivant des considérations écologiques et administratives. Un plan de GI établit des objectifs sociaux, économiques, environnementaux et culturels, ainsi que des stratégies et mesures de gestion durable des ressources dans une ZEGO. Chaque ZEGO est régie par un comité décideur provenant de ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux et bénéficiant de l'appui d'un secrétariat de coordination, de comités consultatifs constitués de parties prenantes et de groupes de travail constitués d'experts. Ces travaux sont facilités par de nouveaux outils permettant de comprendre l'interaction des activités et des effets cumulatifs, comme le Cadre d'analyse du risque océanique intégré et des modèles de séquences des effets.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

Les défis du territoire : moteurs de la gestion intégrée du paysage et de l'innovation

Jean Thie
Président
Ecoinformatics International Inc.

Canada – Trouver l'équilibre entre possibilités et limitations

Le Canada est une terre d'extrêmes et de contradictions. Ces caractéristiques ont préparé le terrain à une série d'initiatives uniques et d'innovations phares de classe mondiale dans les sciences, les technologies, la pratique et les politiques en rapport avec l'évaluation des écosystèmes. Deuxième pays en superficie au monde, doté de la plus longue ligne côtière et la zone humide la plus vaste (terres basses de la baie d'Hudson), le Canada dispose à l'heure actuelle de très peu de ressources en terres propices à l'agriculture; son climat et sa géographie physique limitent considérablement la capacité de ses terres à être exploitées pour l'agriculture et la foresterie. Seulement cinq pour cent des dix millions de kilomètres carrés du territoire se prêtent à des cultures agricoles (ITC, 1976) et seulement 25 p. 100 sont recouverts de forêts exploitables sur le plan commercial.

Les problèmes relatifs à la terre, à l'eau et au climat ont conduit le Canada à passer d'une gestion sectorielle à une gestion intégrée des ressources et au développement durable, et en a fait un chef de file dans l'information d'ordre géographique, la surveillance et les systèmes d'aide à la décision.

Des conflits généralisés concernant l'exploitation non durable des terres et des ressources ont incité le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux à déclencher la première vague importante de programmes et de lois qui s'appuient sur des approches que nous appelons désormais des approches de gestion intégrée écosystémiques. Le présent document présente une esquisse de quelques-unes des initiatives présentes et passées de politique horizontale et de programmes ainsi que leur impact, et examine les débouchés *futurs*. L'ensemble de ces initiatives a recours à une intégration horizontale qui est rendue possible par un mélange des éléments suivants :

- la science interdisciplinaire des écosystèmes;
- des systèmes de surveillance, d'évaluation et d'information géoréférencés;
- une gestion intégrée des politiques et des programmes centrée sur les problèmes et les résultats à l'échelle nationale;
- une participation de tous les secteurs et de plusieurs intervenants.

Nos compétences essentielles et notre rôle moteur dans ces principaux domaines, associés à des outils en ligne de gestion du savoir et de participation sociale, ont permis de déclencher la vague suivante d'innovations, notamment des initiatives sociales à large assise comme les principes communs sur le développement durable axés sur les connaissances (PCDDC) et la GIP.

Première adaptation à une crise climatique et atténuation de celle-ci

L'établissement de populations au Canada a eu lieu en grande partie au cours des 120 dernières années.

Figure 1
Principales zones de déficience des sols pour l'agriculture au Canada

Source : "....for land's sake" de David M.Welch, Direction générale des terres, Environnement Canada, Approvisionnements et Services Canada. 1980, catalogue n° En 72-6/1980E: ISBN 0-660-10544-6. Page 12

L'accessibilité par voie d'eau et par voie ferrée était un facteur prépondérant dans le choix des terres à exploiter, et si les colonies s'installaient sur une terre propice à l'agriculture, c'était plus souvent par accident qu'à dessein (Coombs et Thie, 1979). La sécheresse des années 1930 et l'érosion par les vents qui l'ont accompagnée, ont transformé la majeure partie de la prairie à graminées courtes, qui avait été mise en production céréalière pendant la colonie, en zone semi-aride. Cette crise climatique pendant la crise 1929 et l'abandon des fermes qui en a découlé ont entraîné l'adoption de la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies* (ARAP) de 1935. Une enquête agronométrique constituait une partie du programme de l'ARAP en vue de fournir la première base de connaissances écologiques sur la conversion de terres cultivées semi-arides en herbages et en pâturages communautaires plus durables sur le plan écologique. Cette initiative a permis une utilisation plus durable en adaptant les pratiques d'exploitation des terres aux caractéristiques inhérentes au climat et au sol.

Exploitation non durable des terres, pauvreté rurale et abandon des fermes

Les régions rurales ont continué à payer le prix fort pour l'établissement de populations sur des terres peu productives. Les années 1940, 1950 et 1960 se sont caractérisées par un recours à des technologies scientifiques, une mécanisation accrue et une situation du marché qui ont fait en sorte que seules les grandes exploitations agricoles implantées sur des sols fertiles se sont avérées durables. Une nouvelle vague d'abandon de fermes commence (dans les années 1960, le phénomène se produit à un rythme de 10 000 fermes par an), et la pauvreté fait son apparition dans les régions rurales au Canada. En 1957, un comité sénatorial sur l'utilisation des terres s'est prononcé en faveur de la réalisation d'un inventaire des terres où celles-ci seraient répertoriées en fonction de leur durabilité pour des utilisations particulières. La Conférence sur les ressources de notre avenir de 1961 a donné un élan supplémentaire. Elle a mis l'accent sur des approches régionales en matière de développement économique et insisté sur l'interdépendance de l'utilisation, du développement et de la conservation des ressources renouvelables (Rees, 1977). Elle a par ailleurs recommandé qu'une enquête agronométrique détaillée soit une condition préalable nécessaire pour une gestion future judicieuse des ressources en terres du Canada et une évolution des politiques en matière de développement économique et social dans l'ensemble des régions au Canada. Le gouvernement fédéral a réagi en adoptant la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ARDA) en juin 1961. Cette Loi fixe un cadre pour les ententes fédérales-provinciales visant une collaboration dans la gestion des ressources rurales et les projets de recherche en vue de favoriser une adaptation de l'utilisation des terres permettant d'améliorer la situation économique et sociale. Le titre de l'ARDA marque un penchant pour une utilisation agricole des terres; toutefois, les programmes et les projets mis en œuvre en vertu de la Loi témoignent d'une stratégie systématique visant la planification intégrée du paysage, une utilisation variée et un développement durable.

> Les enjeux et les solutions horizontales nécessitent la mise en place de bases de connaissances compatibles et intégrées horizontalement.

Inventaire des terres au Canada : intégration accélérée de l'aménagement du paysage en vue d'un développement rural

En 1963, le gouvernement fédéral en consultation avec le Conseil canadien des ministres des ressources a approuvé

la tenue d'un inventaire des terres au Canada (ITC). Le défi relevé par l'ITC était phénoménal.

Fournir une étude détaillée du potentiel et de l'utilisation des terres. Cette étude servira de base à une planification intégrée de l'utilisation des ressources et des terres sur cinq ans pour la partie peuplée du Canada, soit environ 2,5 millions de kilomètres carrés. Elle comprend une évaluation intersectorielle du potentiel des terres en vue d'une exploitation agricole, forestière et récréative ainsi que leur potentiel pour la faune (sauvagine et ongulés), pour une utilisation actuelle des terres, pour la pêche sportive ainsi que pour des projets pilotes de planification de l'utilisation des terres dans chaque province.

L'ITC est reconnu comme l'apport le plus considérable et le plus significatif à l'utilisation des terres agricoles.

Des directives sur la classification biophysique des terres ont été élaborées (Lacate, 1969) afin de fournir un cadre écologique et une base à la classification du potentiel du paysage. En outre, l'utilisation actuelle des terres a été cartographiée afin de servir de point de référence pour la planification régionale et afin de mesurer l'évolution de l'utilisation des terres dans le temps. Cette base de connaissances se résumerait à plus de 30 000 cartes illustrant le potentiel des terres à des échelles qui varient de 1:1 000 000 (destiné à une analyse stratégique et des applications de politiques) à 1:250 000 (afin d'appuyer la planification et l'analyse à l'échelle régionale) et à 1:50 000 (afin d'appuyer la planification intégrée et le zonage de l'utilisation des terres).

Rôle du gouvernement fédéral dans l'inventaire des terres au Canada et conséquences

La mise en œuvre rapide du programme a exigé de profonds changements de stratégie dans la coopération, l'organisation et l'intégration horizontale des programmes fédéraux-provinciaux afin de passer d'une perspective nationale à une perspective provinciale et régionale. Le rôle du gouvernement fédéral (en plus de celui d'octroyer des fonds) porte essentiellement sur quatre objectifs :

- Mettre au point une classification compatible sur le plan horizontal et écologique ainsi que des normes nationales d'évaluation. Conséquence : les catégories allant de 1 (le meilleur) à 7 (le plus bas) du potentiel de l'ITC sont devenues parties intégrantes du vocabulaire de la planification des ressources en terres.
- Favoriser une communauté de praticiens à l'échelle nationale dans le domaine de la classification du potentiel des terres et de la planification de l'utilisation des terres, et la mettre en corrélation. Conséquence : le personnel composé de plus de 1 500 professionnels et techniciens qui a participé à l'ITC, a après la fin de l'inventaire joué un rôle influent dans la planification régionale, l'environnement et la recherche, et ont favorisé son application au travers des politiques, des programmes et des projets.
- Coordonner l'évaluation à l'échelle nationale et diriger les projets de planification de l'utilisation des terres. Conséquence : la démarche a accéléré le développement d'institutions et de programmes provinciaux de planification intégrée des ressources.

Figure 2
Les sols offrant un potentiel agricole au Canada

Inventaire des terres au Canada, rapport n° 10. 1976. *Possibilités des terres pour l'agriculture,* page 7, Direction générale des terres, Environnement Canada, Ottawa

- Publier des cartes et des rapports, et créer à l'échelle nationale une base de données et un système numériques des ressources en terres. Conséquence : le système canadien d'information géographique conçu dans le cadre de l'ITC est devenu le premier système d'information géographique au monde. Les cartes numériques qu'il contient sont encore accessibles par l'intermédiaire de la composante GeoGratis de l'Infrastructure canadienne de données géospatiales.

Il incombait aux provinces de se charger de la mise en œuvre; elles ont constitué des équipes d'évaluations et de planification d'utilisation des terres et, par la suite, elles ont intégré les résultats à des stratégies, des politiques et des programmes de gestion des ressources en terres tournés vers l'avenir. Certaines provinces, comme le Manitoba, ont formé des équipes coordonnées d'agronomes, d'écologistes, de biologistes, d'économistes, de forestiers, et de spécialistes en loisirs, d'experts en utilisation des terres et des planificateurs afin de procéder à l'évaluation. La Colombie-Britannique a mis sur pied un comité et un secrétariat de l'utilisation des terres afin d'encadrer la mise en œuvre. Dans tous les cas, ces solutions à l'échelle provinciale ont permis de mener à bien les programmes et d'intégrer de façon exceptionnellement rapide les résultats aux politiques, aux dispositions législatives et à la planification.

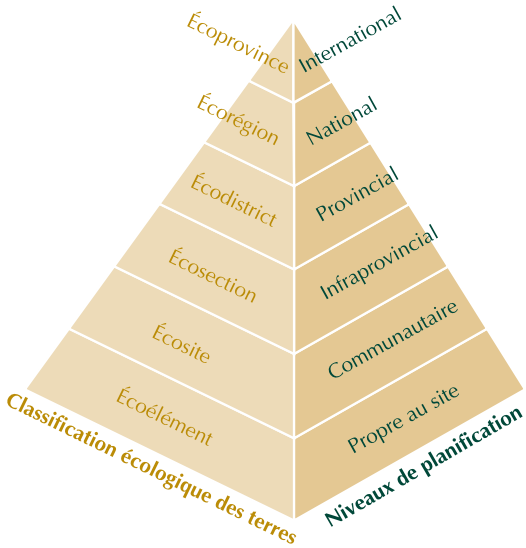
Le Conseil canadien sur l'utilisation des terres résume les progrès accomplis.

> L'ITC est reconnu comme l'apport le plus considérable et le plus significatif à l'utilisation des terres agricoles. En résumé, il semble qu'il soit plus approprié pour le gouvernement fédéral de collaborer à l'élaboration du contenu « informationnel » plutôt qu'au « développement ». On méconnaît toute l'importance que revêt l'information. Le contenu de l'ITC est neutre, dépourvu de jugement de valeur et de plus, il est disponible pour tous.[1]

À cette époque-là, les évaluations de l'ITC du potentiel des terres sont très courantes. La protection des terres de première qualité au Canada devient l'élément central de la politique fédérale sur l'utilisation des terres ainsi que des politiques et des dispositions législatives provinciales. La rareté des terres agricoles de premier choix a pesé sur la mise en place de politiques, de dispositions législatives et de zonages de protection en Colombie-Britannique, en Ontario, au Québec, à l'Île du Prince-Édouard et à Terre-Neuve et Labrador. Dans ces cas, l'ITC a permis d'établir la liste des priorités des initiatives stratégiques et législatives, mais il a également apporté un cadre de mise en œuvre.

En complément de l'ITC, la Direction des terres des Affaires indiennes et du Nord canadien met au point la Série d'information sur l'utilisation des terres nordiques (SIUTN) en 1971. Cette Série fait office de programme de cartographie rapide de reconnaissance sociale et environnementale pour le Yukon et les Territoires-du-Nord-Ouest. La série de cartes comprend une information d'ensemble sur la faune, les ressources en poisson, l'utilisation des terres par les Autochtones, la classification écologique des terres ainsi que les données socio-économiques et culturelles. Les cartes aident à repérer des conflits éventuels dans l'utilisation des terres, à traiter les demandes de permis d'utilisation des terres et à faire un examen préalable des dimensions environnementales et sociales des programmes de prospection et de développement du Nord.

Figure 3
Lien entre inventaire écologique et hiérachie de la planification



Thie, J., E.B.Wiken et C.D.A. Rubec. 1986. *Ecological land Survey as Basis for Land resource Planning and Management in Canada. In Land and its Uses – Actual and potential.* NATO Conference Series 1 : Ecology, volume 10, pages 437-452 Plenum Press, New York et Londres.

1. <http://geogratis.cgdi.gc.ca/CLI/council.html>, Conseil canadien de l'aménagement rural 1979.

Figure 4
Régions écoclimatiques du Canada

Groupe de travail sur les écorégions, Comité canadien de la classification écologique du territoire (CCCET) 1989 S.C. Zoltai, président. *Régions écoclimatiques du Canada.* Série de la classification écologique du territoire, n° 23, Service canadien de la faune, Environnement Canada.

Figure 5
Écorégions en Amérique du Nord

Commission de coopération environnementale (CCE) 1997. Les régions écologiques de l'Amérique du Nord, Secrétariat de la CCE, Montréal, Canada. ISBN 2-922305-19-8 Page 9
<http://www.cec.org/files/PDF/BIODIVERSITY/eco_fra_FR.pdf>

Écorégions et aménagement intégré du paysage – un cadre écologique pour le Canada

L'ITC n'a pas passé en revue les deux tiers du Canada. En 1976, pour combler les manques, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux montent le Comité canadien de la classification écologique du territoire (CCCET) afin de poursuivre le développement et l'utilisation d'une approche écologique homogène en matière de classification des terres en ce qui concerne la planification et la gestion des ressources ainsi que l'évaluation des impacts environnementaux. Plus de 600 spécialistes représentant les divers gouvernements, les milieux universitaires, le secteur privé et les organisations non gouvernementales ont collaboré aux groupes de travail et aux produits particuliers, notamment les suivants :

- Le Système national de classification écologique des terres du Canada et le relevé écologique des territoires ont été créé pour cartographier et décrire les sites importants sur le plan écologique ainsi que pour organiser l'information d'une façon adaptée à la planification et à l'aménagement d'une échelle mondiale à locale.
- En 1989, le projet sur les régions écoclimatiques du Canada a permis de cartographier de vastes régions sur la surface de la Terre qui se distinguent par leur adaptation écologique singulière au climat. Cette adaptation se traduit dans la végétation et est liée au sol, à la faune, à la biodiversité et à l'eau. Cette carte est un des outils les plus puissants dont on dispose pour élaborer des stratégies et des scénarios d'adaptation aux changements climatiques axés sur les écosystèmes au Canada.

- Le Système de classification des terres humides du Canada et la carte des zones humides à l'échelle nationale ont apporté les éléments fondamentaux pour suivre le recul des zones humides et formuler la Politique fédérale sur la conservation des terres humides en 1991.
- La cartographie des écorégions et des écodistricts de la majeure partie du Canada était amorcée, mais elle a pris fin en 1988 lorsque la Direction générale des terres a été transformée en une Direction générale d'établissement de rapports sur le développement durable et l'état de l'environnement.

L'approche relative au relevé écologique du territoire a été appliquée dans la plupart des parcs nationaux canadiens, dans des évaluations environnementales d'envergure et dans les projets de construction comme le projet hydroélectrique de la baie James. Au milieu des années 1980, on a évalué la sensibilité aux pluies acides dans l'Est du Canada à l'aide des écorégions terrestres et des districts.

En 1991, en appui du Plan vert et des rapports sur l'état de l'environnement, le Groupe de travail sur la stratification écologique a été constitué en vue de mettre en place un cadre écologique. Ce cadre a été publié en 1996. Il est désormais communément utilisé à l'échelle nationale et internationale comme cadre stratégique pour les politiques, la recherche, la surveillance, l'évaluation et l'établissement de rapports.

Gestion de la baisse des populations d'oiseaux migratoires

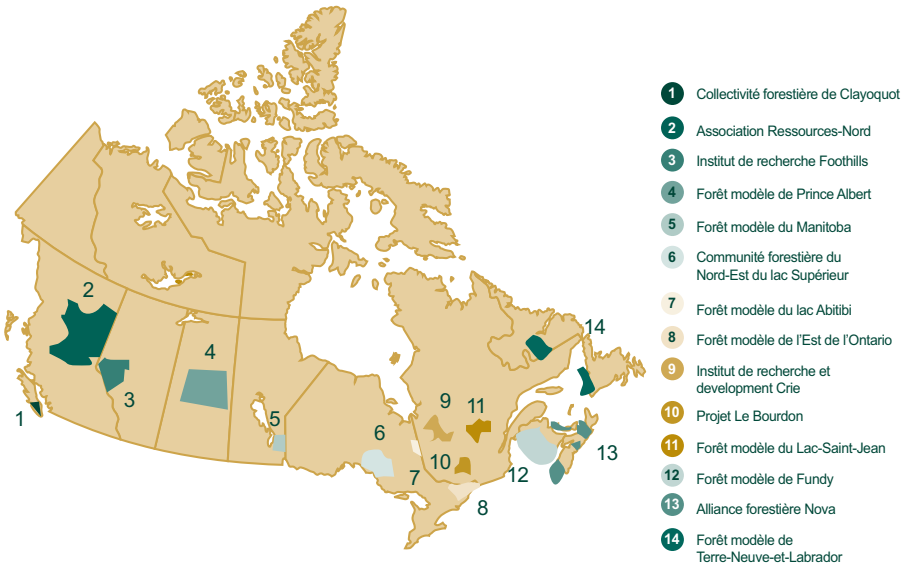
Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS) montre la façon dont l'aménagement intégré du paysage peut s'appliquer aux questions continentales et être mis en place à l'échelle locale s'ils s'appuient sur une base de connaissances fiables permettant de négocier des partenariats avec plusieurs intervenants, de fixer des objectifs stratégiques et de concevoir des plans de mise en œuvre. La baisse de la population des oiseaux migratoires dans les années 1980 s'explique par la disparition d'habitat (zones humides) dans les zones critiques où passent les vols migratoires dans l'Ouest et dans l'Est du Canada. En 1986, le Canada et les États-Unis ont signé l'entente du PNAGS; le Mexique l'a signé en 1988. Le plan offre un cadre stratégique permettant d'analyser les questions relatives à la sauvagine en Amérique du Nord et fixe un certain nombre d'objectifs concernant l'habitat et les populations de sauvagine. Les plans conjoints et le financement provenant des gouvernements nationaux et provinciaux ainsi que les flux financiers importants (presque 300 millions de dollars) provenant d'organisations non gouvernementales et sans but lucratif au Canada et aux États-Unis ont été consacrés à la préservation et l'amélioration de l'habitat. Ces initiatives faisaient intervenir une aide financière aux exploitants agricoles afin de préserver l'habitat crucial des étangs des Prairies dans le cadre du Projet conjoint Habitat des Prairies.

Le développement durable et le Plan vert : surveillance et évaluation scientifiques intégrées et plans d'action

En réponse à l'intérêt qu'a suscité le rapport de la Commission Brundtland, « Notre avenir à tous », la fin des années 1980 et le début des années 1990 ont été témoin de la mise en place d'initiatives intégrées d'envergure, certaines d'entre elles ont été renforcées par le Plan vert de 1990.

- **Intégration de la science et la surveillance.** Le Réseau d'évaluation et de surveillance écologiques (RÉSÉ)

Figure 6
Forêts modèles du Canada



Source : <http://www.modelforest.net/cmfn/en/forests/>

faisait partie d'une stratégie globale qui visait à intégrer les réseaux et les sites de surveillance terrestres, aquatiques et atmosphériques au Canada ainsi que les travaux de recherche sur le sujet. L'objectif consistait à voir sous un angle national la façon dont les écosystèmes canadiens sont touchés par les nombreux facteurs agressifs du milieu, de donner une logique, qui soit justifiable sur le plan scientifique, des politiques de lutte contre la pollution et de gestion des ressources, d'effectuer des évaluations et de rendre compte auprès des Canadiens de l'efficacité des politiques de gestion des ressources et de détecter de nouveaux problèmes environnementaux le plus tôt possible dans leur développement.

- **Gestion durable du paysage de la forêt.** Le Réseau canadien de forêts modèles (RCFM) englobe 14 sites forestiers modèles au Canada. Chaque site fait intervenir de nombreux partenaires qui œuvrent à mettre en place une gestion durable des forêts et du paysage. Parmi ces partenaires figurent des compagnies forestières, des communautés autochtones, des particuliers, des parcs, des groupes environnementaux, des gouvernements et des universités. Les forêts modèles peuvent être considérées comme des platesformes d'essais pour la science pluridisciplinaire des écosystèmes et la planification participative qui sont des domaines à l'avant-garde de la gestion durable des forêts. Elles offrent une norme et une vitrine aux pratiques de gestion durable des forêts (GDF) au Canada et, associées aux critères et aux indicateurs de GDF, elles confèrent une crédibilité publique et internationale au processus canadien de certification pour l'aménagement forestier. Cette initiative efficace a pris de l'ampleur à l'échelle mondiale par l'intermédiaire du Réseau international de forêts modèles (RIFM) qui compte plus de 20 pays et qui s'étend à la plupart des continents.
- **Des plans d'action axés sur les bassins hydrologiques** comme ceux du fleuve Fraser, des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent constituent des mécanismes efficaces d'intégration horizontale de programmes fédéraux et provinciaux grâce à la mise en place d'objectifs et de méthodes cohérentes et coopératives de gestion qui reposent sur un principe de durabilité. La concentration de flux financiers importants axés sur des résultats concrets a rendu ces plans d'action intégrés très efficaces.

Gestion intégrée des terres et information géoréférencée

Le **Système canadien d'information géographique (SCIG).** L'ITC a conduit à la création de 30 000 cartes! L'analyse traditionnelle à la main, les surcharges et la présentation pourraient considérablement freiner l'utilisation des données figurant sur les cartes. Roger Tomlinson, considéré par tous comme le père du système d'information géographique, a travaillé avec Spartan Air Services à Ottawa et a étudié avec IBM au début des années 1960 la relation entre les cartes, l'information géoréférencée et les ordinateurs. Une rencontre fortuite à bord d'un avion avec Lee Pratt, le premier chef de l'ITC, a donné lieu à une étude de faisabilité d'un système d'information géoréférencée destiné à l'ITC.

Les problèmes relatifs à la terre, à l'eau et au climat ont conduit le Canada à passer d'une gestion sectorielle à une gestion intégrée des ressources et au développement durable, et en a fait un chef de file dans l'information d'ordre géographique, la surveillance et les systèmes d'aide à la décision.

- En 1963, le travail de conception du Système canadien d'information géographique (SCIG) commençait.
- En 1965, le SCIG lançait le premier scanner optique au monde capable de lire des cartes à l'échelle 1:30 000 en format numérique (désormais exposé au musée des sciences et de la technologie d'Ottawa).
- En 1971, le SCIG devenait le premier système d'information géographique au monde à être entièrement opérationnel. Il était doté d'une capacité unique à superposer toutes les cartes de l'ITC, à incorporer des couches socio-économiques, à construire des bases de données se rapportant à l'ensemble du continent et d'effectuer des analyses à l'échelle nationale, provinciale, régionale et locale.
- En 1975, Le SCIG devenait le premier système d'information géographique à offrir à l'échelle nationale un accès à distance à une analyse graphique interactive de ses bases de données intégrées.

Parmi les applications et les utilisations typiques du SCIG, associées à l'ITC et à de nombreux autres ensembles de données figurent (Thie *et al.*, 1982) l'élaboration de politiques fédérales sur l'utilisation des terres et les zones humides; le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine qui appuie les négociations entre le Canada et les États-Unis; les bases de données biophysiques et écologiques destinées à la planification et à la gestion des parcs

nationaux; la surveillance de l'utilisation des terres (p. ex. la perte de potentiel agricole élevé et la disparition des zones humides autour des zones urbaines); la cartographie de la sensibilité terrestre aux pluies acides; la surveillance et l'évaluation des dégâts causés par la tordeuse des bourgeons de l'épinette.

Le **Programme canadien de télédétection**. Au moment où la mise au point du système d'information géographique en était à ses débuts au Canada, le nouveau domaine de télédétection aérien et satellite voyait le jour. En 1970, le Bureau interministériel d'aménagement sur la télédétection obtenait l'autorisation de modifier une station de réception de signaux par satellite à Prince Albert en Saskatchewan afin de recevoir des données émises par le « Earth Resources Technology Satellite » (ERTS) de la NASA. La prospection pétrolière et une sensibilisation accrue à l'environnement ont poussé le gouvernement fédéral à financer cette initiative et à veiller à ce que les Canadiens disposent d'une facilité d'accès équivalente voire meilleure que celle de leurs voisins à cette nouvelle source d'information sur les terres et l'eau ainsi que sur les forêts et les ressources minérales du Canada. L'objectif premier était de générer des données et de l'information par télédétection nécessaires à une gestion rapide et efficace des ressources naturelles et de l'environnement ainsi qu'à un appui de la recherche et du développement concernant la collecte, le traitement et l'interprétation de ces données.

L'utilisation intelligente des ressources du secteur privé canadien (y compris Computing Devices of Ottawa et MacDonald-Dettwiler and Associates Ltd.) ont permis au Canada de recevoir et d'analyser les premières images transmises par le satellite ERTS une semaine avant que la NASA soit en mesure de le faire. Cette réalisation a jeté les bases permettant à MacDonald-Dettwiler and Associates de s'accaparer le marché mondial des stations de réception de signaux par satellite émis par ERTS/ LANDSAT et SEASAT. Par l'entremise du Conseil consultatif canadien de télédétection (CCCT), un programme fédéral-provincial vaguement intégré a été mis au point et a entraîné la création de centres d'interprétation provinciaux de télédétection et des centres d'excellence dans les universités canadiennes.

Figure 7
Indice de surface folliaire provenant du satellite SPOT – Indicateur d'absorbtion du carbone

<http://ess.nrcan.gc.ca/ercc-rrcc/proj3/theme6/images/index_11.jpg>
<http://ess.nrcan.gc.ca/ercc-rrcc/proj3/theme6/index_f.php>

Les premières expériences réussies de la technologie canadienne au pays et à l'étranger ont permis d'asseoir la mise en place fructueuse du programme Radarsat et le lancement des radars-satellites canadiens 1 et 2 résistants à toutes les conditions météorologiques. Une fois de plus, les premières étapes qui ont mené au radar-satellite se sont faites par l'intermédiaire d'un bureau interministériel d'aménagement. L'industrie canadienne de la géomatique a vu sa compétitivité à nouveau renforcée sur les marchés mondiaux, à l'exemple de MacDonald-Dettwiler and Associates qui a bâti son succès sur le rapprochement entre les systèmes de télédétection, les systèmes d'information géographique et la gestion de ressources.

Infrastructure canadienne de données géospatiales (ICDG). Le Comité interministériel pour la géomatique (CIG) à l'échelle fédérale a travaillé pendant de nombreuses années dans l'objectif d'améliorer la collecte, la gestion et l'intégration de l'information géoréférencée en vue de renforcer la prise de décision et l'établissement des politiques. Par ailleurs, l'Internet a radicalement changé l'univers des possibles. Le Canada en a été le premier adaptateur par l'intermédiaire d'initiatives novatrices comme Rescol et le Programme d'accès. En 1994, le Service d'information de l'Atlas national (Géomatique Canada) a lancé le premier système d'information géographique au monde sur Internet permettant ainsi

au grand public de disposer d'un accès interactif à des cartes nationales thématiques, à des cartes illustrant les enjeux et à des cartes stratégiques, et en rendant des cartes dynamiques à partir de bases de données nationales comme l'Inventaire national des rejets de polluants.

Le lancement du programme GéoConnexions en 1999 a accru l'accessibilité aux nouvelles technologies et leur utilisation comme les systèmes mondiaux de localisation et la cartographie sur Internet. L'ICDG a été fondé pour améliorer la diffusion, l'accès, l'intégration et l'utilisation de l'information géographique. L'investissement initial de 60 millions de dollars (1999-2005) a permis de collecter 110 millions de dollars supplémentaires pour atteindre ces objectifs. La seconde phase du programme GéoConnexions (2005-2011) a fait de la gestion intégrée du paysage (GIP) une de ses priorités et a appuyé **IMAGINE Canada** (Réseau pour la gestion intégrée et l'information géospatiale pour l'environnement) pour favoriser un rapprochement entre les bases de connaissances de la GIP, les technologies géospatiales et les systèmes d'aide à la décision afin de permettre des applications à l'échelle nationale et régionale. Le **Réseau GEOIDE** (La géomatique pour des interventions et des décisions éclairées) financé par le programme des Réseaux de centres d'excellence vient compléter ces initiatives en appuyant la recherche et le réseautage en géomatique au Canada. Parmi ses objectifs centraux figurent la gestion durable des ressources de la terre et de la mer, les risques naturels et de l'environnement.

L'avenir : principes communs de développement durable

Les 20 dernières années ont permis de préparer le terrain et de mettre au point les technologies nécessaires à la prochaine vague d'innovations dans la GIP. Les 20 prochaines années assisteront à un changement de paradigme lorsque la convergence entre les technologies stratégiques, les enjeux de société et une économie du savoir accéléreront la mise en place d'une GIP appuyé par un savoir collectif pour le dévelopment durable (SCDD).

Comme la GIP, un SCDD reposerait sur une intégration des meilleures sciences pluridisciplinaires des écosystèmes avec les connaissances socio-économiques, les pratiques exemplaires (dans la planification et la gestion adaptative) et l'élaboration des meilleures politiques, le tout dans un processus de participation transparent faisant intervenir plusieurs intervenants. Le potentiel d'Internet de diffusion des données, des connaissances et des analyses en ligne ainsi que de promotion des systèmes participatifs donne une occasion en or à la société de mettre au point des solutions communes et de raviver son intérêt pour l'ancien concept des « communaux ». Le mouvement créatif des communaux et les principes **communs de conservation** de l'UICN – l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature – ont préparé le terrain à la mise en place d'un GIP appuyée par un savoir collectif et une infrastructure appropriée. IMAGINE Canada fait un petit pas stratégique dans cette direction.

Les principales composantes d'un SCDD englobent une base de connaissances, des outils permettant d'acquérir une autonomie et des pratiques exemplaires communes ainsi que des outils et des systèmes d'appui à la gouvernance qui facilitent la participation des intervenants et la mesure du rendement.

Le gouvernement fédéral doit considérer le SCDD comme un débouché stratégique permettant de modifier son rôle de construction d'infrastructures traditionnelles pour s'orienter vers un rôle qui favorise la mise en place de nouvelles infrastructures du savoir indispensables à la nouvelle économie, au développement durable et qui permettent de s'adapter aux changements climatiques. Il devrait mettre au point un cadre stratégique (peut-être par l'intermédiaire d'un bureau de planification interministérielle, qui s'est avéré un moyen efficace pour mettre en place les programmes de télédétection au Canada) permettant de se préparer à endosser un rôle moteur à l'échelle nationale. Le leadership à l'époque d'Internet se traduit par une série de petits investissements judicieux et par un modèle d'activités qui permet à tous les intervenants de participer, de partager, de faire une contribution et d'en retirer des avantages. De nombreux programmes et initiatives stratégiques fédérales pourraient directement profiter de l'intégration horizontale et des connaissances transmises par la multitude d'intervenants que le SCDD pourraient apporter. De nombreux programmes comme GéoConnexions ou GEOIDE pourraient contribuer énormément à modifier l'orientation de l'infrastructure en la faisant passer d'une infrastructure de données (un concept des années 1990) à une infrastructure de connaissances.

Imaginez simplement le Canada lorsque la puissance des outils de réseautage social aura transformé la mise en réseau des connaissances et le pouvoir de visualisation des jeux vidéo incorporés à la modélisation géospatiale et aux systèmes d'aide à la décision. Ces derniers pourraient ensuite servir à visualiser des politiques ou des scénarios d'adaptation du paysage à l'avenir.

Références

Coombs, D.B. et J. Thie. 1979. « The Canada Land Inventory System », pp. 909-933 dans *Planning the Uses and Management of Land*, ASA, CSSA, Soil Science Society of America.

Commission de coopération environnementale (CCE). 1997. *Les régions écologiques de l'Amérique du Nord, Secrétariat de la CCE*, Montréal, Canada. ISBN 2-922305-19-8

Conseil canadien de l'aménagement rural. 1979. Rapport du conseil sur l'utilisation des terres, Ottawa p. 10. < http://geogratis.cgdi.gc.ca/ITC/frames.html>

Groupe de travail sur les écorégions, Comité canadien de la classification écologique du territoire (CCCET). 1989. S.C. Zoltai, président. *Régions écoclimatiques du Canada.* Série de la classification écologique du territoire, nº 23, Service canadien de la faune, Environnement Canada.

Inventaire des terres au Canada, rapport nº 10. 1976. *Possibilités des terres pour l'agriculture*, Direction générale des terres, Environnement Canada, Ottawa.

Inventaire des terres au Canada, rapport nº 1. 1970. Objectifs, portée et organisation, ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa.

Lacate, D.S., Président du Sous-comité de classification biophysique des terres. 1969. Guideline for Bio-Physical Land Classification, Comité national des terres boisées, Service canadien des forêts, publication nº 1264, Ottawa.

Nations unies, Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1987. « Our Common Future », également connu sous le nom de rapport de la commission Brundtland, Oxford University Press. (traduit aux éditions Lambda en 1988, « Notre avenir à tous »)

Rees, W.E. 1977. *Inventaire des terres au Canada en perspective*, Inventaire des terres du Canada rapport nº 12, Direction générale des terres, Pêches et Environnement Canada, Ottawa.

Thie, J., E.B.Wiken et C.D.A. Rubec. 1986. *Ecological land Survey as Basis for Land resource Planning and Management in Canada. In Land and its Uses – Actual and potential.* NATO Conference Series 1: Ecology, volume 10, pages 437-452 Plenum Press, New York et Londres.

Thie, J., W.A. Switzer et N. Chartrand. 1982. *The Canada Land Data System and Its Application to Landscape Planning and Resource Management.*

Tomlinson, R.F. 1967. *An Introduction to the Geo-Information System of the Canada Land Inventory.* ARDA, ministère des forêts et du Développement rural du Canada.

Welch, D.M. 1980. *...for land's sake.* Direction générale des terres, Environnement Canada, Catalogue n° En 72-6/1980E: ISBN 0-660-10544-6. Page 12

Le programme GéoConnexions et les approches adaptées au milieu de l'aménagement du paysage

GéoConnexions est un programme national actuellement administré par Ressources naturelles Canada et qui vise à aider les décideurs à relever certains des défis les plus pressants du Canada grâce au recours à la géomatique, discipline qui consiste à recueillir, stocker, traiter et livrer des renseignements géographiques dans des systèmes cartographiques évolués et interactifs. MapQuest[MC] et Google Earth[MC] en sont des exemples bien connus. GéoConnexions favorise l'utilisation de la géomatique en soutenant et étendant l'Infrastructure canadienne de données géospatiales (ICDG), système chargé de formaliser la structure et le processus d'organisation, d'utilisation et de partage des données et services géospatiaux au Canada. À ce jour, GéoConnexions a aidé les décideurs à régler des problèmes allant de la santé et la sécurité publiques à l'environnement et au développement durable.

Tous les paliers de gouvernement mettent en œuvre des approches globales de gestion des paysages, des écosystèmes, des bassins versants, des zones côtières, des océans, etc. Souvent, on a recours à l'aménagement intégré du paysage (AIP) pour bien cerner ces approches globales. L'AIP est, en elle-même, une approche « adaptée au milieu » qui se prête bien à l'utilisation des données géospatiales et des technologies de la géomatique, surtout lorsqu'on l'utilise conjointement avec des programmes de prévision et de modélisation. L'intégration de l'utilisation de la géomatique pour régler des questions d'adaptation au milieu a contribué à l'amélioration des évaluations environnementales (EE) et de la planification de l'utilisation du territoire. Par exemple, le ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse a mis au point un outil en ligne de planification de projet géomatique et de prise de décision dans le but d'améliorer les EE provinciales. Dans la même veine, Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, a créé le système de surveillance du Projet gazier Mackenzie (PGM) et le portail gazier Mackenzie, rendant disponibles diverses données gouvernementales adaptées au milieu pour faciliter la prise de décisions liées au projet de pipeline.

Les technologies de la géomatique et les données géospatiales sont les piliers de la réussite de l'aménagement intégré adapté au milieu. À mesure que le recours aux approches adaptées au milieu progresse, on assistera à une augmentation correspondante des attentes quant à la précision, l'actualité et la fiabilité des données géospatiales provenant de sources qui font autorité. On exigera aussi que les données géospatiales s'intègrent et s'analysent facilement sans le recours à une expertise spécialisée, ce qui confère encore plus d'importance à des projets comme GéoConnexions et IMAGINE Canada.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

Anthony Charles
Melanie Wiber
Kathleen Bigney
Donna Curtis
Lisette Wilson
Randy Angus
John Kearney
Melissa Landry
Maria Recchia
Hubert Saulnier
Carolea White
Coastal Community-University Research Alliance

La gestion intégrée : une approche fondée sur les communautés côtières

Introduction

La Déclaration de Rio (1992, Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement) a fait ressortir l'importance de la gestion intégrée (GI) dans la perspective d'un développement durable des côtes, des océans, des bassins versants, des forêts et des plateaux. Cela dit, le concept revêt aujourd'hui beaucoup d'autres significations. Par exemple, il désigne tantôt une approche multidisciplinaire visant à concilier la viabilité de l'environnement biophysique avec la croissance et la richesse économiques (Olsen, 2003) et tantôt une approche de planification collective qui prend en considération les objectifs à dimension sociale, économique, institutionnelle, environnementale et juridique d'une multitude d'intervenants et les ressources qui font l'objet de cette gestion (Christie et coll., 2005). Parmi les éléments qui exigent une « intégration », on compte les différents champs de compétences politiques et juridiques, les caractéristiques des écosystèmes, les utilisations conflictuelles, les besoins sociaux, culturels et économiques, divers systèmes de connaissance et les mécanismes de contrôle des impacts anthropiques.

Les directives internationales sur la GI soulignent l'importance du principe de gouvernance participative, du développement durable et de la protection environnementale (p. ex. le PNUE). Si les études provenant des quatre coins du monde témoignent de l'importance de la participation du public (Tobey et Volk, 2002, p. 290), la notion de gouvernance participative demeure une des dimensions de la GI qui reçoit le moins d'attention (Kearney et coll., 2007).

Cet article, qui porte sur les océans et régions côtières, examine les défis liés à la participation du public par l'entremise d'une analyse du rôle des communautés dans la GI. Il s'appuie sur les résultats d'une décennie de collaboration entre des universitaires et des partenaires des communautés en vue d'élaborer une approche du point de vue des communautés en ce qui concerne les facteurs limitants et les occasions ainsi qu'une enquête novatrice sur l'implication des communautés dans la GI, notamment dans les Maritimes. Cet article souligne l'importance de créer des partenariats entre les communautés et les gouvernements et de combler le fossé qui se creuse de plus en plus entre ces deux types d'acteurs. Grâce à trois exemples concrets, il témoigne également des expériences variées de la GI des communautés côtières locales. Ces exemples permettent de cerner un ensemble de valeurs et caractéristiques essentielles à la GI aux yeux de la communauté, de même qu'un processus en quatre étapes visant à rendre possible et à faciliter la GI du point de vue de la communauté. La conclusion résume les principaux résultats touchant l'inclusion et la participation active des communautés.

Les défis de l'implantation d'une gestion intégrée

Il n'est pas surprenant que les gouvernements, y compris ceux du Canada, aient mis du temps à élaborer des politiques publiques fidèles aux aspirations de la Déclaration de Rio, particulièrement en ce qui concerne la gouvernance participative. En effet, plusieurs obstacles doivent être surmontés. D'abord, plusieurs instances se partagent souvent la compétence d'écosystèmes uniques, et les « champs d'interventions statutaires des différentes autorités de même que certaines restrictions juridiques entravant la coopération entre ces autorités peuvent nuire à la gouvernance participative[1]» [traduction]. Deuxièmement, d'importantes questions d'équité se posent lorsque certaines activités à grande échelle génèrent des profits pour un petit nombre et des coûts qui sont supportés par les communautés et l'environnement. Troisièmement, il n'existe aucun cadre de contrôle et d'évaluation de la GI généralement accepté. D'ailleurs, peu d'initiatives de GI comportent des indicateurs de performance. Quatrièmement, les initiatives de GI se font souvent à grande échelle et mettent l'accent sur les espaces plutôt que sur les gens (p. ex., elles analysent de vastes espaces de gestion des océans dans l'environnement marin), ce qui peut paraître incompatible avec les besoins et aspirations des habitants de ces lieux.

Les communautés réclament une planification à long terme qui permettra de réduire la pauvreté, de donner priorité aux besoins locaux et de reconnaître leurs droits d'accéder aux ressources locales, ce qui implique de porter une attention particulière aux interrelations de « l'écosystème/réseau de nourriture » qui font le pont entre les composantes vitales d'un écosystème et les moyens de subsistance des communautés.

Dans le monde gouvernemental, la GI est définie de manière plus étroite (comme démontré dans la case de gauche de l'encadré 1) et fait peut-être abstraction de la collaboration participative et des occasions de co-apprentissage pourtant essentiels, selon nous, pour vaincre les obstacles à une réelle GI (comparer à la définition présentée dans la case de droite encadré 1).

Ces défis sont particulièrement complexes. Si l'on veut mettre sur pied des institutions capables d'intégrer à différents niveaux le processus de planification des ressources naturelles, il faudra relier entre elles, verticalement et horizontalement, les agences gouvernementales existantes. Cela dit, de tels efforts ne suffiront pas. Selon Keen et Mahanty (2006), deux conditions sont essentielles à l'atteinte d'une véritable gestion intégrée : il faut d'abord une discussion ouverte sur les valeurs et les objectifs mis de l'avant lors d'exercices de planification visant un espace géographique spécifique ainsi qu'un partage de l'information pertinente, ce qui permettra d'élargir la base de connaissances et d'habiletés qui serviront à la prise de décision. Attardons-nous maintenant au besoin urgent de mettre sur pied de telles institutions dans les zones côtières du Canada.

Encadré 1
Une comparaison des définitions de la gestion intégrée

« une méthode globale de planification et de gestion des activités humaines qui assure leur compatibilité et qui tient dûment compte de tous les facteurs pour la conservation et l'utilisation durable des ressources marines et le partage de l'espace marin... »

MPO, 2005, p. 11 et 19

« un processus continu et dynamique qui met en relation le gouvernement et la communauté, la science et la gestion, l'intérêt public et les intérêts sectoriels dans la préparation et la mise en œuvre d'un plan intégré visant la protection et le développement des écosystèmes et des ressources côtiers. »

GESAMP, 1996, dans Bastien-Daigle et coll., 2008, p. 97

La gestion intégrée des côtes canadiennes

Les zones côtières du monde entier subissent un stress important. En effet, une proportion croissante de la population mondiale vit sur un littoral, où l'on retrouve également la plus grande part des infrastructures humaines, des activités industrielles, de transport et de commerce, de transformation des sources d'énergie, de communications et de services de même qu'une part disproportionnée de la consommation mondiale et de la production de déchets (Tobey et Volk, 2002, p. 287). Et comme les zones

1 Gibson (2003, p. 128). Pour d'autres références, voir Kearney et coll. (2007); Klinger (2004); Weiss Reid (2004); et Wiber et Kearney (2009).

Encadré 2
Les multiples niveaux d'intégration dans la gestion intégrée des zones côtières et des océans

- L'intégration intersectorielle met en relation les différents groupes et intervenants provenant de secteurs divers, tels que les pêches, le tourisme, le pétrole et le gaz, etc.
- L'intégration intergouvernementale rassemble des intervenants des différents paliers de gouvernement (national, provincial et local).
- L'intégration spatiale relie la terre (incluant les bassins versants et les rivières) aux océans.
- L'intégration des sciences et de la gestion inclut les sciences naturelles et sociales (nous ajouterions également la connaissance écologique traditionnelle).
- L'intégration internationale fait le pont entre la réglementation locale, provinciale et nationale et les conventions et normes émergentes au niveau international (Cicin-Sain et Knecht, 1998).

côtières et les océans sont également la source de services écologiques vitaux et d'une grande partie des stocks mondiaux de poissons, le développement rapide des zones côtières et les changements climatiques sont une menace à la qualité de l'environnement et au bien-être des populations. Sous la pression du développement, des usagers de longue date sont parfois forcés de quitter la côte, créant de la concurrence et des conflits. Ces enjeux se retrouvent dans la plupart des pays, et le Canada n'y fait pas exception.

La gestion des zones côtières est encadrée par des conventions et déclarations internationales, telles que la Convention des Nations Unies sur la loi des mers (1982), la Convention sur la biodiversité (1992) et la Déclaration de Rio (Cicin-Sain et Belfiore, 2005), qui ont mis en lumière certaines formes d'intégration, tel qu'illustré dans l'encadré 2.

En réponse à ce cadre normatif, le Canada a élaboré des directives régissant la gestion intégrée des zones côtières et des océans dans sa *Loi sur les océans* (Canada, 1996, chapitre 31), qui autorise le ministère des Pêches et Océans (MPO) à travailler « en collaboration » avec d'autres personnes et organismes, dont les intervenants locaux. Cependant, tel que souligné par le Vérificateur général du Canada, le Comité sénatorial permanent des pêches et océans et de nombreux chercheurs du milieu universitaire, cette collaboration ne s'est jamais vraiment concrétisée. Les approches de GI ont plutôt été mises en œuvre sans l'appui des communautés visées et ont engendré de l'opposition au niveau local. Cet article démontre que cette situation peut être évitée en adoptant une approche communautaire.

Les perspectives communautaires sur la gestion intégrée

Au cours des dernières années, une coalition unique de communautés des Premières nations, d'associations de pêcheurs, d'universités et de centres d'études des ressources côtières a répertorié les processus de gestion intégrée des zones côtières et a développé les capacités des communautés à participer à ces processus. Cette initiative a été soutenue par le projet de la Coastal Community-University Research Alliance (CURA), qui recense et partage les apprentissages issus des expériences dans trois Provinces maritimes. Les auteurs remercient le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada de son soutien[2].

Parmi les initiatives auxquelles participent nos partenaires des communautés, on compte l'élaboration de plans de gestion fondés sur les écosystèmes (baie Malpèque, Î.-P.-É.), la revitalisation de bassins versants (rivière Bear, N.-É.), la revitalisation et le réensemencement de l'habitat des mollusques et crustacés (bassin d'Annapolis, N.-É.), la gestion portuaire (port de Saint-Jean, N.-B.), la gestion de la pêche du poisson de fond (Fundy Fixed Gear Council, N.-É.), la planification de l'implantation d'un site d'aquaculture (sud-ouest du Nouveau-Brunswick) et des plans de gestion couvrant une zone plus vaste (SWNB Marine Resources Planning Initiative). Parmi les exemples concrets de GI communautaire étudiés par la Coastal CURA, nous en proposons trois ci-dessous qui sont particulièrement représentatifs - un provenant de la Nouvelle-Écosse, un du Nouveau-Brunswick et un dernier de l'Île-du-Prince-Édouard. Pour chacun d'eux, nous décrivons le problème rencontré, les pouvoirs réglementaires pertinents, les institutions locales impliquées, les actions communautaires et les enseignements à tirer. Nous discutons des enjeux liés à la communication entre la communauté et le gouvernement et des succès à la base qui mettent en lumière les différentes approches retenues par les communautés dans leur quête d'une GI.

2 Au nombre des publications, on compte Charles (2008); Kearney et coll. (2007); Wiber et Bull (2009); Wiber et Kearney (1996); et Wiber et coll. (2003, 2009).

La gestion portuaire, le port de Saint-Jean et la Fundy North Fishermen's Association, Nouveau-Brunswick

Enjeu : La gestion du port international de Saint-Jean présente de nombreux défis environnementaux (les eaux de ruissellement agricole et forestier, les usines de pâtes et papiers, les raffineries de pétrole, les infrastructures utilisées pour les cargos et les bateaux de croisières, le dragage du port et la décharge des résidus de dragage ainsi que des effluents municipaux non traités). Les utilisateurs locaux du port, surtout les pêcheurs côtiers, subissent également les impacts de l'expansion rapide du secteur pétrochimique et des mesures de sécurité mises en place suite aux événements du 11 septembre 2001.

Pouvoirs réglementaires : plusieurs ministères fédéraux (le MPO, Transport Canada, Environnement Canada) et organismes régionaux (Administration portuaire de Saint-Jean), provinciaux et municipaux ont des pouvoirs réglementaires.

Les institutions communautaires de GI : Les activités de la Fundy North Fishermen's Association ont entraîné la création de plusieurs comités ad hoc œuvrant sur des enjeux spécifiques de la gestion portuaire, incluant l'impact du déversement des résidus de drainage sur les homards en migration, les restrictions visant les quais à la suite des événements du 11 septembre 2001, la construction d'un terminal de gaz naturel liquéfié et l'augmentation du trafic portuaire qui se traduit par une perte de matériel de pêche. Au nombre des comités, on compte le comité sur le dragage et l'immersion (dirigé par Environnement Canada), le comité sur les quais de Saint-Jean (dirigé par Ports pour petits bateaux/MPO), le comité de liaison avec la communauté sur le gaz naturel liquéfié (dirigé par Canaport LNG) et un comité sur le trafic portuaire (dirigé par Transport Canada/Administration portuaire Canada). La Fundy North a participé à la planification et à la recherche, incluant l'évaluation d'impact environnemental, l'élaboration de protocoles de surveillance et l'évaluation des dommages infligés par les remorqueurs et les cargos à de l'équipement de pêche, puis aux stocks de homards. Dans l'ensemble, la Fundy North a jugé frustrante son expérience du processus de consultation et a noté l'absence de responsabilités et de compétence claires. Des institutions de gestion intégrée plus efficaces sont nécessaires à l'atténuation des impacts environnementaux et à la prise en compte des multiples usages du port.

Actions communautaires : Un film réalisé dans le cadre de cette initiative témoigne des suggestions de la communauté quant à la façon d'encourager la collaboration parmi divers intervenants du port de Saint-Jean et des environs, incluant l'élaboration de scénarios de séparation des voies de trafic. Ce film, qui a été largement distribué et qui a attiré l'attention de nombreux médias, a favorisé le dialogue entre les participants.

Enseignements : Il est souhaitable qu'un organisme gouvernemental prenne l'initiative de mettre sur pied un comité de planification intégrée dans le but de faciliter la planification et la conduite des activités portuaires. Les nouvelles institutions de gestion et initiatives stratégiques peuvent s'inspirer des particularités locales du port de Saint-Jean et des meilleures pratiques provenant d'ailleurs (voir Wiber et Recchia, 2009).

La baie de St. Mary's, Nouvelle-Écosse : la salubrité des mollusques et crustacés, le Annapolis Watershed Resource Committee et la privatisation des plages

Enjeu : En raison de la pollution terrestre et des problèmes saisonniers de qualité de l'eau, des toxines ont été retrouvées dans les mollusques et crustacés et des plages productives ont dû être fermés; par ailleurs, la destruction des habitats et la surpêche ont entraîné une diminution des stocks.

Pouvoirs réglementaires : Environnement Canada analyse la qualité de l'eau et désigne les secteurs de croissance coquillière; le MPO contrôle la pêche, le transport et le lavage des mollusques et crustacés, de même que l'ouverture et la fermeture des zones de croissance des mollusques et crustacés. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) réglemente pour sa part la manipulation, la transformation, la mise en marché et l'importation et l'exportation de mollusques et crustacés, incluant les mollusques et crustacés dépurés provenant de plages fermées. Le Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCCSM) est administré conjointement par Environnement Canada, le MPO et l'ACIA. Les ministères provinciaux des Ressources naturelles, et de Pêches et Aquaculture de même que les autorités municipales ont également certains pouvoirs de réglementation.

Les institutions communautaires de GI : L'Annapolis Watershed Resource Committee (AWRC) est un conseil d'administration formé de plusieurs intervenants dont les

activités sont coordonnées par le Clean Annapolis River Project (CARP), une organisation non gouvernementale locale. Les autres membres comprennent le Bay of Fundy Marine Resource Centre (MRC), des associations locales de pêche aux palourdes, la Première nation de Bear River, des représentants d'usines de transformation de palourdes et des représentants de tous les niveaux de gouvernement. L'AWRC a collaboré avec les pêcheurs de coquillages sur la restauration des habitats et des tentatives de réensemencement de la palourde et a coordonné ses activités avec celles des autorités responsables de la production d'énergie marémotrice et celles responsables des effluents municipaux. Cependant, la privatisation des plages est venue entraver les activités de l'AWRC. Depuis 1997, une seule entreprise détient un permis autorisant la pratique de l'aquaculture sur un parc de 1682 hectares dans la baie de St. Mary's. À ce jour, l'entreprise n'a pêché que des stocks naturels et n'exploite qu'une usine de dépuration des mollusques et crustacés provenant de plages fermées situées dans les environs. Comme ces plages fermées constituent sa source première d'approvisionnement en coquillages, rien n'incite l'entreprise à apporter des améliorations à l'habitat de la plage. Par ailleurs, les fermetures de plages sont également plus fréquentes. En 2008, des changements dans les protocoles régissant les défauts de fonctionnement des usines de traitement des eaux usées ont forcé la fermeture de la majorité des plages du Bassin d'Annapolis à la pêche aux coquillages et réduit ainsi davantage la pêche locale.

Actions communautaires : Plusieurs initiatives ont été mises de l'avant afin de renforcer les capacités au niveau local. Par exemple, en 2005, un projet de pêche aux coquillages a démontré la viabilité du réensemencement. Ce projet a permis de rouvrir certaines plages à la suite d'un partage d'information sur la qualité de l'eau provenant de CARP, d'Environnement Canada, de l'ACIA, du MPO et des pêcheurs de coquillages. On a reconstitué l'AWRC et la MRC a assuré la coordination des activités.

Enseignements : Les résultats auraient sans doute été différents et le mécontentement exprimé par certains intervenants aurait pu être évité si les processus de consultation prévus dans la législation provinciale avaient été respectés dans le cadre de l'octroi des permis d'aquaculture. Le milieu communautaire l'a démontré à plusieurs reprises : il a la capacité de mettre en place des processus de GI efficaces en temps opportun. Afin de bien répondre aux enjeux soulevés, il a cependant besoin d'un soutien gouvernemental.

La Confédération des Mi'kmaq de l'Î.-P.-É. (CMIPE), Plan de gestion intégrée de la baie Malpèque

Enjeu : Depuis des millénaires, la baie Malpèque est indispensable à l'approvisionnement en nourriture, au transport et aux loisirs des Premières nations de l'Î.-P.-É. Dans les dernières années, la diversification des activités dans la baie Malpèque a donné lieu à des conflits entre les voyagistes, les aquaculteurs, les pêcheurs et d'autres usagers qui dépendent de la baie pour gagner leur vie ou entreprendre des activités de développement économique. Si la majeure partie de la production régionale de jeunes huîtres provient de la baie Malpèque, les problèmes environnementaux y sont de plus en plus fréquents. L'augmentation de l'aquaculture dans la baie réclamée par certains aurait non seulement un impact sur l'approvisionnement en nourriture des Premières nations et sur leurs droits de pêche cérémoniels; elle pourrait n'être tout simplement pas soutenable étant donné les problèmes environnementaux actuels.

Pouvoirs réglementaires : Au fédéral: le MPO, Environnement Canada, Transport Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et l'ACIA. Au provincial: le ministère des Pêches, de l'Aquaculture et du Développement rural et le ministère de l'Environnement.

Les institutions communautaires de GI : La CMIPE est un conseil tribal sans but lucratif et un organisme provincial et territorial (OPT) au service des Premières nations de Lennox Island et Abegweit. La Direction de la gestion intégrée des ressources (DGIR), créée par le Conseil d'administration de la CMIPE, aura notamment comme mandat de faire avancer l'élaboration d'un plan de GI de la baie Malpèque, ce qui inclut la détermination des ressources et des intervenants de la baie et la collecte de données sur l'utilisation des ressources dans les environs.

Actions communautaires : La CMIPE a mené une enquête sur l'utilisation historique des ressources par les Mi'kmaqs de l'Î.-P.-É. qui comprend des entrevues et une cartographie des sites traditionnels d'approvisionnement en ressources mi'kmaqs. Cette enquête a jeté les bases d'un processus visant à définir une vision commune de la baie auquel participent tous les membres de la communauté, qu'ils soient membres d'une Première nation ou non. Un film en cours de production cernera cette vision pour la présenter à un public plus vaste.

Enseignements : L'élaboration d'un plan de gestion intégré pour la baie Malpèque a posé de nombreux défis, notam-

ment parce que chacun des groupes participant au processus (gouvernements, organisations non gouvernementales, communautés, pêcheurs non autochtones et touristes) avait sa propre conception de ce qui constitue une utilisation appropriée et durable de la baie Malpèque. Par ailleurs, les ministères utilisent leur mandat pour compartimenter la gestion. Pour en arriver à l'établissement d'une approche de gestion intégrée des zones côtières, un partenaire doit prendre l'initiative d'encourager la participation de tous les intervenants et de les faire adhérer à une démarche positive vers l'atteinte d'une gestion intégrée.

Analyse : l'engagement des communautés dans la gestion intégrée

Les études de cas précédentes témoignent d'une grande diversité d'expériences et offrent une perspective locale unique sur la façon dont des gens peuvent travailler ensemble à la création d'institutions de GI fondées sur les communautés. Nous avons noté un sentiment d'urgence de plus en plus présent dans les communautés au moment où la diminution des stocks de ressources vitales et une dégradation croissante de l'environnement affectent la vie des gens. Pour que la GI puisse contribuer de manière significative à un avenir plus durable, il faut plus rapidement mettre en place des institutions de gestion intégrée et trouver des solutions qui reçoivent le soutien de la communauté.

Si nous avons observé à plus d'une reprise que des communautés reconnaissaient le bien-fondé et cherchaient à élaborer des processus de GI, cette tâche demande un leadership difficile à exercer au niveau communautaire. Il en va de même pour la transformation de processus issus d'initiatives communautaires en institutions de GI formalisées. Par exemple, dans le cas du port de Saint-Jean, si les pêcheurs ont tenté de mettre en place des mécanismes de GI adaptés et ont obtenu certains succès par l'entremise du travail réalisé par des comités ad hoc, il n'existe pas encore de processus formel de GI. Il faut reconnaître qu'un leadership inspiré, d'où qu'il provienne, est essentiel au bon fonctionnement et à la pérennité des processus de GI. À l'occasion, ce leadership émane des communautés elles-mêmes et si l'institutionnalisation tarde souvent à se concrétiser, on trouve des exemples de réussite dans plusieurs communautés. Tel que souligné dans les études de cas précédentes, plusieurs solutions à des problèmes locaux ont émané des communautés elles-mêmes.

Les expériences de GI de nos partenaires des communautés côtières font ressortir les interrelations, ou l'absence d'interrelation, entre les efforts déployés par la société civile pour relever des défis locaux d'une part, et l'élaboration et la mise en œuvre de politiques au sein des gouvernements, d'autre part. Ces expériences font également ressortir la nécessité de créer des liens entre les communautés et les gouvernements en ce qui a trait aux éléments qui composent la GI, aux processus désirés par les intervenants ainsi qu'aux résultats attendus d'une GI (Wilson et Wiber, en cours d'impression). En conséquence, il faudra corriger l'écart entre la réalité des politiques publiques actuelles et les attentes de la population pour que tout le potentiel offert par la *Loi sur les Océans du Canada* et d'autres lois similaires puisse se concrétiser et pour que leur mise en œuvre contribue à une utilisation durable et équitable des ressources côtières et océaniques du Canada.

Nous tirons quatre enseignements principaux de notre recherche sur les expériences côtières dans les Provinces maritimes sur la façon de remédier, dans une perspective communautaire, aux lacunes liées à la mise en œuvre de la GI.

L'accent sur la participation communautaire est essentiel à la GI

L'élaboration d'une approche participative de la GI exige une réflexion quant aux acteurs à impliquer, aux modalités de leur participation de même qu'à la façon de soutenir cette implication. Il est souhaitable de débuter par une participation communautaire élargie. Les gouvernements doivent par ailleurs reconnaître les différences qui existent entre les types d'intervenants. Le terme « intervenants » n'est d'ailleurs pas bien accueilli dans une perspective communautaire. Et comme tout processus de planification doit d'abord impliquer ceux qui seront les plus directement touchés, les « communautés » et les « Premières nations » deviennent des intervenants de premier ordre dans ce processus de planification.

L'inclusion des valeurs de la communauté dans la GI

Les communautés réclament une planification à long terme qui permettra de réduire la pauvreté, de donner priorité aux besoins locaux et de reconnaître leurs droits d'accéder aux ressources locales, ce qui implique de porter une attention particulière aux interrelations de « l'écosystème/réseau de nourriture » qui font le pont entre les composantes vitales d'un écosystème et les moyens de subsistance des communautés. En tenant compte du cycle de vie total dans la protection des moyens de subsistance, les jeunes comme les plus vieux peuvent choisir d'adhérer au processus ou d'en sortir.

Fournir l'espace juridique et les ressources locales contribuant à rendre plus efficaces les institutions de GI

La gestion intégrée requiert, à la base, un espace juridique spécialement adapté, ce qui exige parfois de modifier la législation existante ou d'élaborer des lois habilitantes. Les institutions de planification de la GI devraient accomplir les tâches suivantes :

- Créer un espace pour les débats d'idées dans le processus de planification afin d'éviter les réactions réfractaires qui naissent de processus de planification imposés sans tenir compte des besoins et valeurs exprimées au niveau local.
- Adopter une perspective d'inclusivité à long terme (p. ex. qui reconnaît et permet l'expression des droits des communautés locales et des Premières nations) et concentrer l'attention sur la création de conditions identiques pour tous les participants de façon à ce que le poids des acteurs économiques ou politiques ne soit pas trop prépondérant.
- Viser l'établissement de relations productives entre les communautés et les écosystèmes et prévoir un mécanisme permettant de trouver un défenseur des écosystèmes; cerner les risques potentiels et les éléments de risque, les enjeux en termes de capacité et les effets cumulatifs.
- Élaborer des mécanismes efficaces permettant d'inclure dans le processus de planification les connaissances issues du milieu local et de partager l'information de manière à favoriser le co-apprentissage (p. ex. par l'entremise de méta-bases de données et de diverses formes de partenariat entre universités et communautés).

Une réflexion sur les multiples paliers de la gouvernance de la GI

Les différentes échelles spatiales de la GI méritent une attention particulière. Les grandes superficies souvent retenues dans la GI (telles que de vastes superficies de gestion des océans) peuvent paraître trop vastes lorsqu'on les regarde du point de vue d'une communauté. À la place, ou en complément, mettre l'accent sur des communautés ou des problèmes spécifiques peut augmenter l'efficience des initiatives de GI, comme en témoignent l'expérience de gestion de la pollution terrestre qui affecte les rivières et les plages du bassin d'Annapolis ou l'initiative visant à améliorer la planification au port de Saint-Jean. L'élargissement d'initiatives et d'institutions de petite taille au niveau régional ou national doit être soutenu par des conseils ou tout autre organisme délibérant approprié. Les communautés sont impatientes d'assister au démêlage de l'enchevêtrement des compétences et s'attendent à ce que les liens entre ces différents niveaux donnent des résultats.

Les recettes communautaires d'une véritable GI

Les différents partenaires de la CURA ont cerné plusieurs facteurs clés favorisant la mise en œuvre de la GI. Tout d'abord, il est apparu clairement que les objectifs de pacification des conflits et de viabilité environnementale ne pouvaient être poursuivis au détriment des avantages au niveau local ni résulter en une atteinte à l'équité sociale parmi les utilisateurs des ressources publiques (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p. 129). Deuxièmement, afin d'éviter des résultats inéquitables, les partenaires communautaires sont d'avis que la collaboration doit être au cœur du processus de GI et qu'elle doit permettre à différents intervenants de négocier les politiques publiques sur la base de critères multiples et d'une prise de décision participative visant une zone écologique côtière ou marine en particulier (Turner, 2000). Pour l'équipe de la CURA côtière, il faudra impliquer de plus en plus la population canadienne dans des discussions portant sur le système de valeurs et les objectifs qui sous-tendent les exercices de planification (Keen et Mahanty, 2006 : 502).

Caractéristiques et valeurs communautaires de la GI

La Coastal CURA s'est questionnée sur la signification du concept de GI : à quoi ressemble la GI sur le terrain? Quels résultats doit-on viser? Comment mesure-t-on la progression de la GI? Dans le cadre d'un exercice, nous nous sommes attardés aux éléments qui décrivent le mieux les principales valeurs qui devraient animer la GI de même qu'aux caractéristiques souhaitables d'un processus de GI. Ces éléments sont décrits ci-dessous à l'aide du vocabulaire puissant utilisé par les partenaires communautaires, qui ont énoncé puis regroupé ces caractéristiques sous les thèmes des valeurs, de la gouvernance, de la gestion de la prise de décision et des résultats.

- **Valeurs** : Le respect intergénérationnel; la recherche du consensus; prenant sérieusement en considération la perspective autochtone; fondé sur des lieux; la communauté vue comme partenaire et non comme client; inclusif; respectant les droits humains; reconnaît l'importance de chaque intervenant; sécurité alimentaire.
- **Gouvernance** : Recouvrer l'autorité locale; inspirée par des valeurs communautaires; dialogue communautaire; centrée sur l'apprentissage; coopérative; autonomie gouvernementale; une démocratie développée.

- **Gestion de la prise de décision** : Communiquer librement avec les usagers; coordination, résolution de conflits; se rappeler qui bénéficie de telle ou telle mesure; adaptative; protège ce qu'il y a de bon; inclut la résistance et le travail politique; considère différentes options.
- **Résultats** : Des écosystèmes et des communautés/personnes dont la santé et la sécurité sont assurées; moins de conflits; durabilité écologique, résilience régionale et complexité/diversité régionale; économies pour la population; changements en profondeur.

Une vision communautaire de la GI

En tenant compte des points ci-dessus, la Coastal Côtière propose une vision de la GI en tant que processus composé de quatre étapes qui permet aux communautés et aux gouvernements de mettre sur pied des initiatives de GI.

1) Cerner les valeurs importantes à préserver dans le processus de gestion (p. ex. des retombées locales, la sécurité alimentaire, la santé de l'économie et des écosystèmes de la région, la reconnaissance de l'importance de chaque intervenant).
2) Permettre le débat au niveau local par l'entremise d'un processus profondément démocratique et qui fait entendre la voix de tous les intervenants (et pas seulement celle des plus puissants).
3) Produire des décisions et des plans qui tiennent compte des effets perturbateurs et des impacts cumulatifs et qui abordent de front les conflits (plutôt que de les balayer sous le tapis) et qui s'appuie sur une communication ouverte.
4) Produire, dans une perspective de changements en profondeur et de soutien à des communautés locales en santé, des communautés résilientes, écologiquement viables, durables sur les plans humain et écologique (p. ex. en améliorant le bien-être, la santé des écosystèmes, la diversité et la résilience).

Conclusions

Bien que le gouvernement canadien ait pris des engagements nationaux et internationaux à l'égard de la GI, sa mise en œuvre n'a pas produit à ce jour les résultats escomptés. Tel qu'énoncé dans cet article, l'équipe de la Coastal CURA a identifié plusieurs obstacles ou facteurs qui freinent la participation communautaire à la GI (voir aussi Kearney et coll., 2007). Les gouvernements et les communautés semblent fonctionner selon des échelles temporelles différentes (la gestion intégrée gouvernementale est lente alors que les besoins des communautés sont immédiats), des échelles géographiques différentes (un espace administratif étendu versus une localité située dans un lieu précis), et avec des objectifs différents (coordonner les processus à l'intérieur des gouvernements ou entre les gouvernements et gérer les conflits versus résoudre, au niveau de la communauté, des enjeux écologiques ou des inéquités sociales et favoriser l'accès aux ressources). Parmi les autres défis rencontrés, on compte le manque d'intervenants pouvant faire le pont entre les processus communautaires et les processus gouvernementaux : autrement dit, les communautés ont de la difficulté à élargir la portée des enjeux pour dialoguer avec les gouvernements qui ont pour leur part de la difficulté à traiter de cas spécifiques au niveau local. Finalement, le concept de « communauté » lui-même pose problème. Si la communauté est perçue (à tort) comme une entité du passé et inefficiente, l'arrimage aux initiatives récentes de planification peut s'avérer plus difficile.

Inévitablement, la gestion intégrée est fondée sur les valeurs. Puisque les valeurs ne sont pas universelles, on doit rendre explicites, puis expliquer et discuter, toutes les valeurs qui sous-tendent la GI. Il s'agit de la thèse centrale de la démocratie délibérative. Nous devons créer (ou soutenir) des institutions de GI qui permettent cette discussion. Afin que les communautés soient au cœur de cet élan nouveau de la GI et de sa mise en œuvre, nous suggérons que les initiatives de GI intègrent les éléments clés présentés dans cet article, notamment le soutien à l'établissement d'une vision, et des valeurs et des indicateurs de performance communautaires. Il est particulièrement important d'adopter le processus de GI en quatre étapes décrit ci-haut qui doit, pour soutenir efficacement la participation des intervenants communautaires, intégrer les quatre idées suivantes :

- la participation communautaire doit être au cœur de la GI;
- les valeurs communautaires doivent être intégrées à la GI;
- il faut fournir l'espace juridique et les ressources locales nécessaires à la mise en place d'institutions de GI efficaces;
- il faut intégrer différents niveaux de participation dans la gouvernance de la GI.

Les considérations suivantes viennent appuyer la thèse centrale de cet article : il faut actualiser le plein potentiel de la GI, notamment sa capacité d'inclure les communautés et de favoriser leur participation active. Notre recherche démontre clairement que des méca-

nismes de GI adaptés peuvent faire participer des communautés qui affichent leur propre conception de la GI et peuvent réaliser avec brio différents projets à l'échelle locale. Dans le cadre de son soutien continu à l'implication des communautés dans les processus de GI, la Coastal CURA mettra de l'avant des projets de recherche participative, des initiatives de développement des capacités et de transfert de connaissances, la réalisation de films, des techniques de participation communautaire, des systèmes d'information sur la géographie communautaire, des études de cas comparées et l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs de performance pour la GI. Nous espérons avoir l'occasion de participer à ces initiatives en tant qu'individus et en tant que groupe, aux côtés des ministères, d'organismes et de communautés et par delà les frontières horizontales et verticales.

Références

Bastien-Daigle, S., P. Vanderlinden et O. Chouinard. 2008. « Learning the Ropes: Lessons in Integrated Management of Coastal Resources in Canada's Maritime Provinces », *Ocean & Coastal Management* 51, numéro 2, p. 96-125.

Bull, A., D. Coon et M. Recchia, 2000. « Writing the Rules », en collaboration avec la Bay of Fundy Fisheries Council, la Bay of Fundy Marine Resource Centre et le Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick.

Canada, 1996. *Loi sur les océans*, RSC (1996). Projet de loi C-26, Chapitre 31, 2e session, 35e Parlement, 45 Eliz. 1996.

Canada, MPO (Ministère des Pêches et Océans), 2005. *Stratégie sur les océans du Canada : Le Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada*, gouvernement du Canada.

Charles, A. 2008. « Turning the Tide: Toward Community-Based Fishery Management in Canada's Maritimes », *American Fisheries Society Symposium*, n° 49, p. 569-573.

Charles, A., H. Boyd, A. Lavers et C. Benjamin, 2002. *The Nova Scotia GPI Fisheries and Marine Environment Accounts: A Preliminary Set of Ecological, Socio-Economic and Institutional Indicators for Nova Scotia's Fisheries and Marine Environment*, Halifax, Université de Saint Mary's, p. 91.

Charles, A., C. Burbidge, H. Boyd et A. Lavers, 2009. *Fisheries and the Marine Environment dans Nova Scotia: Searching for Sustainability and Resilience*, GPI Atlantic, Halifax, Nouvelle-Écosse. <www.gpiatlantic.org/pdf/fisheries/fisheries_2008.pdf>. Consulté en ligne le 26 novembre 2009.

Christie, P., K. Lowry, A. White, E. Oracion, L. Sievanen, R. Pomeroy, R. Pollnac, R. Patlis et V. Eisma, 2005. « Key Findings from a Multidisciplinary Examination of Integrated Coastal Management Process Sustainability », *Ocean & Coastal Management*, n° 48, p. 468–483.

Cicin-Sain, B. et S. Belfiore, 2005. « Linking Marine Protected Areas to Integrated Coastal and Ocean Management: A Review of Theory and Practice », *Ocean & Coastal Management*, n° 48, p. 847-868.

Cicin-Sain, B. et R.W. Knecht, 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, Washington, DC, Island Press.

Coastal CURA. Page d'accueil. <www.coastalcura.ca>.

GESAMP (Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection), 1996. *The Contributions of Science to Integrated Coastal Management*, Rapports et études no 61, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Gibson, John, 2003. « Integrated Coastal Zone Management Law in the European Union », *Coastal Management*, n° 31, p. 127-136.

Kearney, J., F. Berkes, A. Charles, E. Pinkerton et M. Wiber, 2007. « The Role of Participatory Governance and Community Based Management dans Integrated Coastal and Ocean Management in Canada », *Coastal Management*, n° 35, p. 79-104.

Keen, M. et S. Mahanty, 2006. « Learning in Sustainable Natural Resource Management: Challenges and Opportunities in the Pacific », *Society and Natural Resources*, n° 19 p. 497-513.

Klinger, T., 2004. « International ICZM: In Search of Successful Outcomes », *Ocean & Coastal Management*, n° 47, p. 195-196.

Olsen, S., 2003. « Frameworks and Indicators for Assessing Progress in Integrated Coastal Management Initiatives », *Ocean & Coastal Management*, n° 6, p. 347-361.

Tobey, J. et R. Volk, 2002. « Learning Frontiers in the Practice of Integrated Coastal Management », *Coastal Management*, n° 30, p. 285-298.

Turner, R. 2000. « Integrating Natural and Socio-Economic Science in Coastal Management », Journal of Marine Systems, vol. 25, no 3–4, p. 447–460.

UNEP (Programme des Nations unies sur l'environnement). Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 1992 réaffirmant la Déclaration des Nations unies à l'occasion de la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain, adoptée à Stockholm, 1972. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=fr>. Consulté en ligne le 26 novembre 2009.

Weiss Reid, Joanne. 2004. « Researching the Role of Communities in Integrated Coastal Management in Nova Scotia », maîtrise en planification, Université de Dalhousie, Halifax.

Wiber, Melanie et Arthur Bull. 2009. « Re-scaling Governance for Better Resource Management? », p. 151-170 dans *Rules of Law and Laws of Ruling*, F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann et Julia Eckert (dir.), Surrey, R.-U., Ashgate.

Wiber, M. et J. Kearney. 1996. « Stinting the Commons: Property, Policy or Power Struggle? Comparing Quota in the Canadian Dairy and Fisheries Sector », dans *The Role of Law in Natural Resource Management*, Joep Spiertz et Melanie Wiber (dir.), VUGA Uitgeverij B.V., Gravenhage.

———. 2009. « Learning Communities and Legal Spaces: Community-Based Fisheries Management in a Globalizing World », p. 137-155 dans *The Power of Law in a Transnational World*, F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann et Anne Griffiths (dir.), Berghan Press.

Wiber, M. et M. Recchia. 2009. « Calling for Integrated Management of Saint John Harbour », article préparé dans le cadre du 8e atelier scientifique sur le partenariat écologique de la baie de Fundy, du 26 au 29 mai 2009, Acadia University.

Wiber, M., A. Charles, F. Berkes et J. Kearney. 2003. « Participatory Research Supporting Community-Based Fisheries Management », *Marine Policy*, vol. 28, n° 6, p. 459-468.

———. 2009. « Enhancing Community Empowerment through Participatory Fisheries Research », *Marine Policy*, n° 33, p. 172-179.

Wilson, Liz et M. Wiber. sous presse. « Community Perspectives on Integrated Coastal Management: Voices from the Annapolis Basin Area, Nova Scotia », *Oceans & Coastal Management*.

Derek Cook
Planificateur en recherche sociale
Ville de Calgary

Donec Prohibiti, Procidite : bâtir une infrastructure du savoir pour soutenir les politiques adaptées au milieu

Les villes sont particulièrement touchées par les effets de la mondialisation. Au virage vers une économie post-industrielle viennent s'ajouter l'inégalité croissante des revenus et des modèles bien enracinés de pauvreté. Parallèlement, la hausse de la demande de main-d'œuvre et l'intensification de la mobilité internationale stimulent l'immigration et la diversité ethno-culturelle dans les villes canadiennes. On s'inquiète particulièrement de taux de la pauvreté parmi les populations minoritaires de la façon dont la précarité et sa concentration spatiale semblent se renforcer réciproquement, faisant obstacle à la cohésion sociale des grandes villes canadiennes.

Si ces problèmes émergents semblent exiger de nouvelles politiques et de nouveaux programmes sociaux, les structures gouvernementales étant mal adaptées à la complexité des problèmes des villes modernes, les gouvernements peinent à trouver la bonne parade. Leur structure est souvent verticale, les politiques étant élaborées aux niveaux supérieurs et mises en œuvre sans grande coordination par des organes centralisés. Pourtant, l'inégalité des revenus, la pauvreté ou la diversité, par exemple, ont des recoupements avec la politique sur l'immigration, le marché du travail, le bien-être social et les activités de redistribution du revenu, qui relèvent tous d'intervenants différents. Ces questions sont ce que Bradford (2005 : 4) qualifie de « vilains problèmes, qui transcendent les frontières transversales et résistent aux solutions facilement applicables par l'entremise d'un seul organisme ». La structure verticale du gouvernement semble donc inadaptée à la complexité horizontale de nombreux problèmes.

De surcroît, en général, les interventions gouvernementales dans le domaine des politiques sociales ont été axées sur la population, de sorte que, pour des raisons d'équité, les services sont offerts de manière uniforme à des populations cibles, peu importe leur milieu. En dépit des assertions des premiers théoriciens de la mondialisation à l'effet que le caractère unique d'un lieu était érodé par l'économie mondiale, on s'aperçoit de plus en plus que les caractéristiques de nombre de problèmes varient selon le milieu; si la nouvelle économie fonctionne à l'échelle mondiale, la culture socio-politique locale exerce une influence sur son impact précis sur les localités (CCEVC, 2006; Tsukamoto et Vogel, 2004). Pour que les politiques sociales soient efficaces, les responsables de l'élaboration des politiques doivent accorder aux contextes précis des milieux une attention que ne peuvent avoir les approches aspatiales axées sur les populations.

Les réactions adaptées au milieu à des problèmes sociaux urbains complexes

En réaction à cette nouvelle réalité urbaine, une approche adaptée au milieu a vu le jour afin de répondre aux caractéristiques uniques des milieux par opposition aux populations. Les stratégies adaptées au milieu sont propres à un

lieu et font appel à toute une gamme d'intervenants pour atteindre un objectif précis. Torjman (2009 : 1) les définit comme [traduction] « une série d'efforts visant à atteindre un objectif par des interventions dans les quartiers et les communautés où les gens vivent ». Le concept de subsidiarité, qui sous-tend ce genre d'approches, affirme que « les rôles et les bases de ressources des gouvernements devraient se rapprocher des niveaux les plus locaux auxquels ils gardent leur efficacité. Plus on se rapproche des consommateurs de services et des contribuables, meilleures sont les décisions prises » (CCEVC, 2006 : viii-ix). Pour des raisons d'efficacité et de principe, en plus de tenir compte du contexte local, les stratégies adaptées au milieu doivent donc être mises en œuvre au plan local avec la participation de décideurs locaux.

Dans ce paradigme, en plus d'être uniques, les milieux ont des pouvoirs considérables mais leur exercice exige plus de souplesse dans les processus d'élaboration des politiques et de prises de décision pour les adapter aux contextes locaux de manière à faciliter l'action horizontale. Ce n'est qu'au niveau local que l'on peut établir les partenariats nécessaires à cette action, car les échelons supérieurs de gouvernement sont trop distants et manquent des connaissances locales nécessaires. Selon cette approche, le rôle du gouvernement passe d'orienteur à rassembleur, établissant des relations de collaboration entre tout un éventail d'intervenants afin de relever des défis communs. Stein (2006) a soutenu que les régimes fédéraux convenaient bien à cette forme de gouvernance car le chevauchement des domaines de compétence fédéral et provincial laisse place à la prise de décision locale. Ce qu'il manque à ce régime fédéral, cependant, c'est la reconnaissance officielle des municipalités comme parties appréciables.

La nécessité d'une nouvelle infrastructure du savoir

Bien que les communautés (administrations municipales et organisations non gouvernementales) soient au cœur des approches adaptées au milieu, leur capacité d'engagement réel s'est heurtée à des obstacles. Pendant les années 1990, les modifications apportées aux politiques fédérales et provinciales ont mis en péril la capacité municipale : les compressions fiscales ont entraîné un transfert de responsabilités sans augmentation de pouvoirs fiscaux ou politiques (CCEVC, 2006). Dans la même veine, la dépendance envers le secteur non gouvernemental pour fournir des services dans le cadre d'un régime de financement incapable d'augmenter sa capacité à le faire n'a cessé de croître (Phillips, 2009; Scott, 2003). Entre-temps, on exigeait de ces deux secteurs qu'ils fassent preuve d'une plus grande responsabilisation en plus de prendre des décisions « fondées sur des données probantes ». En général, cependant, les communautés ne disposaient pas des données nécessaires pour faciliter une bonne planification ou répondre à ces exigences de responsabilisation. Comme dans le cas du déséquilibre fiscal, on observait un déséquilibre de l'information, les communautés manquant des données les plus vitales pour remplir leurs nouvelles responsabilités. Dans ce contexte sont apparues quatre grandes questions relatives aux données : le niveau géographique pertinent, l'accès aux données, la capacité institutionnelle et la pertinence locale.

En dépit de leur importance sur le plan de la cohérence, il arrive que la pertinence locale des unités géographiques administratives et statistiques soit toute relative. Unité d'analyse généralement utilisée pour les villes, les Régions métropolitaines de recensement (RMR) ne correspondent pas aux zones de compétence municipales. De même, les données de la géographie urbaine des petites municipalités sont recueillies et disséminées par secteurs de recensement, qui n'intéressent guère les intervenants locaux, qui voient, eux, leurs communautés comme des quartiers. Non seulement la compréhension et l'utilisation des données par les intervenants locaux s'en trouvent-elles compliquées, mais cela entrave en outre la capacité de ces derniers à collaborer avec d'autres paliers de gouvernement et celle des paliers supérieurs d'acquérir les connaissances locales nécessaires aux approches adaptées au milieu. Il existe cependant des initiatives qui cherchent à aborder ces questions[1].

De surcroît, si la pression du fisc s'est accentuée sur les communautés, une attention accrue portée à la récupération des coûts à Statistique Canada a encore réduit leur capacité d'accès aux données. Non seulement beaucoup n'ont-elles pas eu accès aux données mais elles n'avaient pas non plus la capacité d'en faire une utilisation efficace ni celle de l'améliorer et cela en raison de la diminution du financement. L'échelon

1 Bénéficiant d'un financement du Groupe de données pour la recherche sur les politiques, Statistique Canada et Infrastructure Canada sont en train de mettre au point une méthodologie permettant de cerner les modèles d'établissement humain en se servant de l'unité géographique de recensement la plus désagrégée, soit l'îlot de recensement. Grâce à cette initiative est créée une nouvelle série (cartes fondées sur le recensement de 2006) d'ensembles de données spatiales permettant le suivi, avec une précision accrue, de toutes les zones peuplées du Canada; de nouveaux indicateurs globaux permettront aux analystes de définir et mesurer les dimensions et tendances clés des modèles de croissance pour toutes les zones bâties du Canada, à l'aide de la technologie des systèmes d'information géographique (SIG) la plus récente.

local n'a pas eu grand mot à dire sur la façon dont s'effectuent la collecte, l'analyse et la dissémination des données; des données qui paraissent importantes au plan local peuvent ne pas constituer une priorité pour le gouvernement fédéral ou provincial et ne pas être présentées ni même recueillies. S'il était donc nécessaire d'augmenter la précision analytique pour comprendre les conditions de vie de sous-populations précises dans certaines zones, ces données n'étaient souvent pas disponibles au niveau géographique pertinent, rendant nécessaires des commandes personnalisées au coût prohibitif.

Bâtir une infrastructure pan canadienne du savoir : deux études de cas

Afin de combler cet écart du savoir, deux projets partiellement communs ont vu le jour : la Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales (SACASS) et le Système de rapports sur la qualité de vie (SRQV). Dernièrement, ces deux réseaux ont élaboré ensemble une initiative d'accès aux données municipales et communautaires, dans laquelle les communautés collaborent avec Statistique Canada afin d'accroître l'accès à l'information et de stimuler une participation plus importantes des paliers supérieurs de gouvernement.

La Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales

Initiative du Conseil Canadien de Développement Social (CCDS), la SACASS met un vaste éventail de données statistiques à la disposition des communautés à un coût réduit. Pour y participer, les communautés forment un consortium de données constitué d'une organisation directrice (en général, la municipalité) et d'organisations non gouvernementales locales. Cette initiative a vu le jour à l'issue du recensement de 1991, qui avait révélé une progression de la pauvreté, ce qui avait amené le CCDS à publier un rapport sur la pauvreté urbaine au Canada. Pour le produire, le CCDS a travaillé en étroite collaboration avec des communautés et découvert qu'elles n'avaient, pour la plupart, pas accès à des données locales.

Sachant cela, le CCDS a cherché à améliorer l'accès aux données pour permettre aux communautés de concevoir des interventions efficaces. Parallèlement, Statistique Canada était à la recherche de stratégies créatives afin d'accroître l'accès aux données vu les contraintes imposées par une politique stricte de récupération des coûts, et de renforcer la capacité d'utilisation efficace des données par les communautés. Il en est résulté la négociation d'une entente d'accès entre le CCDS et Statistique Canada et la création d'un réseau de consortiums de données qui porte le nom de Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales (SACASS) et avait pour objectifs :

- d'acheter des données et d'en faciliter l'accès;
- de former des gens et de renforcer la capacité d'utilisation des données;
- de communiquer et de disséminer la recherche qui en a résulté.

La SACASS est désormais un réseau pan-canadien de 22 consortiums locaux comptant 258 membres organisationnels qui représentent un vaste éventail d'administrations municipales et d'organisations non gouvernementales. Par son entremise, les membres ont accès à de nombreuses données de Statistique Canada, notamment à des compilations et des niveaux géographiques personnalisés correspondant à des limites de municipalités et de quartiers pertinentes à l'échelle locale, ainsi qu'à de la formation et à du soutien en vue de l'accès aux données et de leur utilisation.

Pour que les politiques sociales soient efficaces, les responsables de l'élaboration des politiques doivent accorder aux contextes précis de milieu une attention que ne peuvent atteindre les approches aspatiales axées sur les populations.

Les données de la SACASS sont largement utilisées pour mieux comprendre les conditions de vie de sous-populations locales précises ainsi que la répartition spatiale de problèmes dans de petites zones de la géographie urbaine dans le but de bien planifier et évaluer les programmes et les services. À Ottawa, on s'est servi de données pour projeter les zones où le besoin des services des banques alimentaires est criant et cerner des zones mal desservies. À Montréal, on a produit un atlas en ligne facilitant l'interprétation des données sociales. Dans la région de Waterloo, les données de la SACASS ont permis la rédaction d'un rapport intitulé *A Community Fit for Children: A Focus on Young Children in Waterloo Region*, qui établit le profil de la santé et du bien-être des enfants et des familles de la région. À Vancouver, elles ont débouché sur le *Housing Data Book*, qui aide les municipalités à répondre aux besoins locaux en matière de logement.

De nouvelles formes de collaboration ont aussi résulté des partenariats facilités par les membres de la SACASS. À Calgary, le consortium local a coordonné des efforts en vue de la création d'un

observatoire de la santé de la population régionale et celle de zones géographiques de services standardisées qui ont facilité une planification commune plus efficace entre les partenaires. À l'échelle nationale, les membres utilisent de plus en plus le réseau de la SACASS pour mettre en commun des pratiques exemplaires en développement social.

En plus de planifier les services, la SACASS oriente aussi les politiques. À l'échelon local, ses données ont largement servi à soutenir l'élaboration d'une politique sur le salaire vital à Calgary. À Victoria, elles sont à la base du rapport intitulé *Poverty and Inequality in the Capital Region of British Columbia*, qui analyse l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté afin de stimuler l'action dans la communauté. Il est difficile de dire jusqu'à quel point elle a influencé les politiques des paliers supérieurs de gouvernement. John Anderson (2009), l'ancien vice-président des partenariats stratégiques du CCDS, a laissé entendre que l'approfondissement de la compréhension de la pauvreté attribuable à la SACASS a contribué à l'élaboration de stratégies provinciales de réduction de la pauvreté. Bien que l'impact sur les politiques fédérales soit encore moins évident, il a avancé que la disponibilité de données locales a permis une analyse plus nuancée des politiques, et il se pourrait que le regain d'intérêt envers les approches adaptées au milieu soit en partie dû à une bonne utilisation d'une plus grande quantité de données locales par les communautés.

Pour des raisons d'efficacité et de principe, en plus de tenir compte du contexte local, les stratégies adaptées au milieu doivent être mises en œuvre au plan local avec la participation de décideurs locaux.

Le Système de rapports sur la qualité de vie

Initiative de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), le SRQV utilise des données locales pour surveiller les changements dans la qualité de vie. Ce projet est porté par un réseau de municipalités membres, qui collaborent à l'élaboration d'une série d'indicateurs et de rapports sur ces derniers. Le système repose sur l'achat collectif de données de recensement, complété par des données spéciales recueillies au cours d'un sondage municipal. Actuellement, 23 municipalités de l'ensemble du Canada participent au SRQV.

Contrairement à la SACASS, le SRQV a été conçu comme une politique et non comme une initiative d'accès aux données. Il visait au départ à présenter des rapports sur l'impact des transferts de responsabilités et des coupures dans le domaine social sur les collectivités. Ce projet a été mis sur pied par plusieurs municipalités membres qui se sont aperçues que la FCM avait besoin de preuves pour élaborer et articuler des positions pertinentes en matière de politiques. Publié en 1999, le premier rapport sur la qualité de vie avait pour objectifs :

- de cerner des problèmes touchant la qualité de vie dans les collectivités canadiennes et d'y sensibiliser les instances;
- de mieux cibler les politiques et de mieux utiliser les ressources visant à améliorer la qualité de vie;
- de présenter les administrations municipales comme un partenaire fort et légitime dans le débat sur les politiques publiques au Canada (FCM, 1999).

Un deuxième rapport a été publié en 2003, de même que plusieurs rapports thématiques sur diverses questions, dont l'immigration et le logement à prix abordable. Alors que le Canada entre dans une nouvelle ère d'éventuelles compressions fiscales, la FCM compte sur le SRQV pour faire la preuve des effets des coupures antérieures sur les municipalités et souligner les incidences potentielles d'une nouvelle série de transferts.

Outil de politique à l'origine, le SRQV est aussi devenu une source importante de données. Burrett (2007 : 163) souligne que : [traduction] « La désagrégation sur la base des limites des municipalités est l'une des caractéristiques uniques du SRQV. La plupart du temps, les analyses de questions "locales" en dehors du système du SRQV sont effectuées au niveau des subdivisions de recensement et des régions métropolitaines de recensement et ne reflètent donc pas nécessairement les questions auxquelles est confrontée une municipalité donnée ». La capacité du SRQV à acquérir des données pertinentes pour les besoins locaux et à des niveaux géographiques pertinents en fait une mine d'information de plus en plus importante pour les planificateurs et décideurs locaux.

La capacité du système à relier des secteurs au sein des communautés et entre elles est aussi devenue un nouvel objectif. Pour le sondage municipal, les municipalités doivent confier la collecte de données à divers intervenants, ce qui facilite les liens locaux horizontaux entre les services municipaux de même qu'entre d'autres secteurs et intervenants. À l'échelon national, le SRQV a créé un

réseau pan canadien opérationnel de planificateurs et de responsables de l'élaboration des politiques qui partagent des pratiques et accumulent du savoir collectif.

L'initiative d'accès aux données municipales et communautaires

Vu les difficultés à accéder à des données locales pertinentes, la SACASS et le SRQV collaborent à une initiative d'accès aux données municipales et communautaires, qui vise à améliorer l'accès aux données et les communications entre fournisseurs de données et utilisateurs de données dans les communautés. Un groupe de travail réunissant des représentants de la FCM, du CCSD et de Statistique Canada a publié un plan stratégique renfermant des objectifs précis autour des objectifs plus vastes de favoriser une bonne communication, de fournir un meilleur accès aux données et d'élargir la fourniture de données. Cette initiative vient soutenir, tout en la rendant officielle, l'interaction croissante entre Statistique Canada et les réseaux partiellement communs de la SACASS et du SRQV. Lors de sa conception, le mot d'ordre informel de cette initiative était *Donec prohibiti, procidite* (progresser jusqu'à appréhender), qui reflète sa position en dehors des processus officiels de prise de décision tout en revendiquant obstinément le droit à la parole.

Principaux enseignements et implications pour les politiques

Sur la base de cet examen de ces initiatives, on peut tirer cinq grands enseignements de l'élaboration de stratégies adaptées au milieu fructueuses.

1. Les approches adaptées au milieu doivent reposer sur une infrastructure du savoir.

Dans une économie mondiale, où le savoir est l'élément moteur de l'activité économique, l'existence d'une puissante infrastructure du savoir est critique pour les politiques et la planification à l'échelle aussi bien locale que nationale. Afin de pouvoir résoudre les problèmes complexes auxquels elles sont confrontées, les communautés ont besoin d'un accès en temps opportun à des données pertinentes sur les plans conceptuel et spatial. Anderson (2009) a souligné ceci : [traduction] « Pour concevoir une approche de politiques adaptée au milieu, nous avons besoin d'avoir accès aux données. Si nous élaborons des politiques non fondées sur des données, nous courrons droit à l'échec. Sans être gage de réussite, l'accès aux données est un outil essentiel pour augmenter les chances de réussite. » Les initiatives récentes de Statistique Canada améliorent cet accès grâce à la mise en ligne de données aux niveaux de la subdivision et du secteur de recensement. L'acquisition de données cohérentes à des niveaux géographiques pertinents pour les communautés demeure toutefois un défi qui exigera une collaboration soutenue entre Statistique Canada et les utilisateurs de données locales.

2. Il faut investir dans le renforcement des capacités.

Grâce à la SACASS et au SRQV, les communautés ont démontré leur capacité croissante à présenter et à mieux comprendre leur propre situation, ainsi qu'à devenir beaucoup plus articulées. Il faut cependant poursuivre les efforts pour renforcer la capacité locale d'utilisation des données. Michel Frojmovic (2009), le conseiller principal pour ces deux projets a souligné que, si les données sont maintenant plus accessibles, [traduction] « la quantité de données disponibles est énorme, ce qui peut être effrayant. Un des grands obstacles à l'utilisation des données est de savoir ce qu'on peut en faire et en quoi elles peuvent soutenir notre travail ». Dans le cas de la SACASS, Doug Norris (2009), l'ancien directeur général de statistique sociale et démographique à Statistique Canada, a fait le commentaire suivant : [traduction] « Les données n'étaient pas présentées dans un format convivial, si bien que beaucoup de communautés les recevaient mais n'avaient pas la moindre idée de comment s'en servir. Même si toutes les données étaient disponibles gratuitement, la plupart des gens n'étaient toujours pas capables de les utiliser ». Le maintien de l'aide au renforcement de la capacité des communautés à faire une bonne utilisation des données améliorera cette base émergente de ressources locales.

3. Les réseaux ont besoin d'un leadership qui doit disposer des ressources nécessaires.

Même si la mondialisation et les défis organisationnels et fiscaux du gouvernement ont dressé des obstacles à la collaboration, les réseaux de la SACASS et du SRQV font foi de la capacité de cette collaboration à canaliser le leadership local afin de mobiliser les ressources et de gagner du soutien local. Pour la SACASS, Scott (2009) a souligné que : [traduction] « l'un des principaux facteurs de réussite était l'existence d'une organisation directrice intéressée à assumer le leadership. Cela dépend dans une grande mesure de la présence de personnes conscientes des avantages du programme et déterminées à l'implanter davantage. » Dans le cas du SRQV, cet avis a trouvé écho chez le Directeur, Politiques et recherches de la FCM, Michael Buda (2009), qui a déclaré que [traduction] « la réussite du projet est en grande partie attribuable à son adaptation au milieu et à l'engagement des gens au niveau local ». La plupart des

membres, souligne-t-il, « y travaillent “sur le coin de leur bureau” sans beaucoup de capacité ni de soutien institutionnel. C’est la foi des personnes en ce projet qui le fait avancer. ». Si le leadership local est essentiel, ces deux initiatives exigent aussi des organisations nationales solides pour être le fer de lance des projets et assurer le leadership en général. La réussite de ces initiatives repose sur la force de chacun des partenaires et toute faiblesse de la part de l’un d’entre eux compromettrait le projet; le renforcement de ces réseaux exige des investissements tant financiers qu’organisationnels.

4. Les relations sont importantes.

La capacité de l’organisation directrice à canaliser ses relations antérieures avec un réseau pan-canadien d’organismes membres a facilité la mise en place de la SACASS et du SRQV. Vu leurs relations antérieures avec Statistique Canada, les organisations directrices étaient aussi bien placées pour faire le pont avec cette dernière. Dans le cas de la SACASS, une entente d’accès a été rendue possible en partie par les relations soutenues entre le CCDS et Statistique Canada, de même que par sa crédibilité comme producteur de bonnes recherches à l’aide des données de Statistique Canada.

La réussite dépend aussi de la capacité à élargir la sphère de collaboration et à établir de nouvelles relations. Dans le cas de la SACASS, la stratégie du modèle de consortium visait spécifiquement à encourager la collaboration entre les organismes. Scott (2009) a affirmé que cela tenait à la conviction que [traduction] « il faut une base pour créer des partenariats. Les données étaient cette base concrète, de sorte que les gens voyaient tout de suite la valeur du partenariat. Les gens étaient attirés par les données, mais s’en sont servis comme d’un lien autour duquel s’organiser ». Dans les deux cas, les activités instrumentales de la collecte de données et de l’accès à celles-ci exigeaient une collaboration horizontale qui a donné lieu à des interventions plus stratégiques à mesure que les partenaires s’habituaient à collaborer et parvenaient à cerner des intérêts mutuels.

5. L’intégration du savoir acquis par les réseaux dans les processus de prise de décision des structures hiérarchiques demeure problématique.

En dépit du succès qu’ont connu ces réseaux pour susciter la collaboration et soutenir des prises de position sur le plan des politiques, l’intégration de leur savoir dans les processus politiques officiels demeure problématique. Le déséquilibre des données qu’on a pu observer ces deux dernières décennies fait obstacle à une planification efficace de la part des communautés et à la compréhension du milieu par les différents paliers de gouvernement. Dans sa définition des limites des organisations hiérarchiques, Stein (2006 : 40-41) analyse le pouvoir des réseaux comme fonction d’intégration au sein des sociétés à structure verticale. Les réseaux [traduction] « permettent la communication et la collaboration entre membres qui peuvent être dispersés, dans le temps et l’espace, dans diverses organisations. Ils multiplient les canaux d’information et d’échanges et sont, dès lors, beaucoup moins sujets aux blocages et aux embouteillages. » Comme outil de renforcement de la capacité du régime fédéral canadien à répondre aux problèmes complexes que pose la mondialisation, Stein (2006, p. 50) préconise une sorte de « fédéralisme réseauté » dans lequel « les gouvernements sont en relation avec les détenteurs de renseignements importants, de bonnes idées de politiques ou d’actifs stratégiques pour la mise en œuvre des politiques ». En libérant le flux d’information vers les communautés et en canalisant le savoir collectif produit par ces mêmes communautés dans l’autre sens, la SACASS et le SRQV constituent un modèle de fédéralisme réseauté de ce genre.

Conclusion

Alors que le Canada est confronté à des problèmes de plus en plus complexes nécessitant des solutions créatives de la part de nombreux intervenants, l’importance de réseaux pan-canadiens capables de mobiliser le savoir local est vitale. Scott (2009) souligne que : [traduction] « Les solutions aux problèmes d’une communauté ne se trouvent jamais exclusivement au sein de la communauté, surtout en cette ère de mondialisation. C’est toutefois invariablement au plan local que les gens se mobilisent autour de problèmes ». Il n’est plus possible de dissocier le pouvoir de résoudre les problèmes des communautés du savoir provenant des communautés ou mis à leur disposition. Anderson (2009) conclut que : [traduction] « Savoir égale pouvoir. Si le savoir est concentré à Ottawa, le pouvoir de résoudre les problèmes demeure lui aussi concentré à Ottawa ». Pour rendre plus efficaces les stratégies adaptées au milieu, il est essentiel de donner accès au savoir et aux données aux parties prenantes locales si l’on veut qu’elles jouent un rôle significatif dans les activités d’élaboration collective de politiques avec le gouvernement fédéral. Notre réussite collective à tracer une nouvelle voie peut reposer, en partie, sur la volonté de ces réseaux du savoir émergents de « progresser jusqu’à appréhender » et de continuer d’affirmer la valeur qu’ils ajoutent aux débats sur les politiques nationales.

Références

Anderson, John (ancient Vice-président aux partenariats stratégiques du CCDS). 2009. Entrevue en personne, le 22 octobre.

Bradford, Neil. 2004. « Place Matters and Multi-Level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm », *Options politiques* (février), p. 39-44.

———. 2005. *Place-Based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

———. 2008. *Canadian Social Policy in the 2000s: Bringing Place In*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Buda, Michael (Directeur, Politiques et recherches, FCM). 2009. Entrevue en personne, le 23 octobre.

Burrett, John. 2007. « Measuring Quality of Life in Canadian Communities », p. 161-171 dans *Community Quality-of-Life Indicators. Best Practices III*, Joseph Sirgy, Rhonda Phillips, et Don Rahtz (dir.), Blacksburg, VA, International Society for Quality of Life Studies (ISQOLS).

CCEVC (Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités). 2006. *Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : bâtir un meilleur avenir pour tous les Canadiens,* Ottawa, Infrastructure Canada.

FCM (Fédération canadienne des municipalités). 1999. *La qualité de vie dans les collectivités canadiennes*, Ottawa, Fédération canadienne des municipalités.

Frojmovic, Michel (conseiller principal, SRQV et SACASS). 2009. Entrevue en personne, le 23 octobre.

Goldenberg, Mark. 2004 *Social Innovation in Canada: How the Non-Profit Sector Serves Canadians … and How It Can Serve Them Better*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Norris, Doug (l'ancien directeur général, Statistique sociale et démographique, Statistique Canada). 2009. Entrevue en personne, le 28 octobre.

Phillips, Susan. 2009. « Governance, Finance and Engaging Civil Society: Looking to the Next Generation », exposé présenté à un séminaire international, Civil Society in Canada and Mexico: The Next Generation.

Scott, Katherine. 2003. *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles à but non lucratif,* Ottawa, Conseil canadien de développement social.

———.(Vice-présidente, Recherches, CCDS), 2009. Entrevue en personne, le 26 octobre.

Stein, Janice. 2006. « Canada by Mondrian: Networked Federalism in an Era of Globalization », p. 15-58 dans *Canada by Picasso. The Faces of Federalism*, Ottawa, le Conference Board du Canada.

Torjman, Sherry. 2009. *Community Roles in Policy*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy.

Tsukamato, Takashi et Ronald Vogel. 2004. « Globalization and Urban Governance: A Comparative Analysis of Decentralization in World Cities », exposé présenté à la conférence City Futures, University of Illinois at Chicago.

L'Initiative du bassin du lac Winnipeg

Avec une superficie de 24 000 kilomètres carrés, le lac Winnipeg est le dixième lac d'eau douce au monde et il s'étend sur quatre province canadiennes et quatre États américains. En 2008, le gouvernement fédéral a réagi à la détérioration de la qualité de l'eau dans le lac en s'engageant à verser 17,7 millions de dollars sur quatre ans grâce à la mise en place de l'Initiative du bassin du lac Winnipeg. Cette initiative a été établie en partie pour répondre à la demande de leadership fédéral du gouvernement du Manitoba dans le but de faciliter l'intégration et la coordination des efforts des parties prenantes des deux côtés de la frontière et de répondre à des besoins scientifiques. Administrée par la Direction de la science e de la technologie de l'eau du ministère de l'Environnement, cette initiative regroupe également d'autres ministères fédéraux (notamment Pêches et Océans Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada), des organismes provinciaux, des organisations non gouvernementales, les Premières nations et d'autres parties prenantes.

Dans le cadre de cette initiative, Environnement Canada met en œuvre un plan scientifique intégré afin d'éclairer les politiques et les programmes et servir de base à la prise de décisions liées aux problèmes de gestion des éléments nutritifs présents dans le lac. Un Fonds d'intendance du bassin du lac Winnipeg sert de base aux projets visant à réduire la charge d'éléments nutritifs. Un certain nombre d'organismes fédéraux et provinciaux participent aux travaux d'un comité de consultation technique chargé d'examiner les projets proposés.

Environnement Canada a aussi ouvert à Winnipeg un bureau de gestion du lac Winnipeg et a élaboré un portail d'information à guichet unique visant à promouvoir l'échange de données entre les partenaires. Le ministère travaille avec la province du Manitoba à la mise en œuvre d'un accord ou d'un protocole d'entente fédéral-provincial visant à établir une approche de collaboration à long terme pour assurer la durabilité du bassin.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

Bryan Oborne
Président
Panterra Management Ltd.

Une exploration de la gestion intégrée du paysage au Canada

Le nombre de praticiens dans le domaine de la gestion intégrée du paysage (GIP) et la masse grandissante des expériences de mise en application sont en train d'évoluer à l'échelle communautaire, provinciale, régionale et nationale au Canada — au sein des gouvernements, du secteur des organismes non gouvernementaux et du secteur privé. Comprendre l'évolution de la GIP, les initiatives récentes et les tendances futures au Canada permettra de déterminer les rôles en matière de GIP que le gouvernement fédéral est le plus à même d'assumer.

Étant donné que les responsabilités en matière de gestion et de planification de l'utilisation des terres et des ressources relèvent d'une compétence provinciale, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a entamé un examen détaillé de la GIP à l'échelle provinciale au printemps 2009[1].

Un outil de planification pour le développement durable

Quoiqu'il n'existe pas encore de définition universelle, la GIP a été définie des propositions de devéloppement science, la géographie et des données socio-économiques en vue de composer avec des objectifs environnementaux, des effets cumulatifs et des conflits dans les régions terrestres, aquatiques et marines. La gestion intégrée du paysage a recours à des approches axées sur des zones géographiques plutôt que sur des activités pour planifier de façon durable l'utilisation des terres et des ressources. Cette conceptualisation repose sur une approche faisant intervenir plusieurs partenaires, plusieurs disciplines et prenant en compte le système dans son ensemble dans l'optique d'éclairer l'établissement de politiques et la prise de décision. Cette démarche englobe tous les aspects de l'élaboration, de la mise en œuvre, de l'évaluation, de l'adaptation des stratégies de gestion intégrée du paysage.

Au cœur de la GIP, on trouve cette prise de conscience qu'il faut désormais mettre en place des approches des planifications innovantes afin d'engager la société humaine sur la voie d'un développement environnemental, économique et social durable. La planification et la gestion sont des composantes de la gouvernance et, en définitive, des outils d'aide à la prise de décision. À ce titre, les concepts directeurs et les obstacles auxquels une GIP efficace se heurte reflètent les difficultés de gouvernance auxquelles font face les collectivités lorsqu'elles essaient de s'aventurer sur la voie de la durabilité.

Portée et type d'initiatives provinciales

La plupart des provinces disposent de processus d'étude d'impact sur l'environnement qui sont de plus en plus intégrés dans la façon dont ils examinent l'impact d'événements particuliers. Ces évaluations ne sont toutefois pas des initiatives de planification de GIP, lesquelles devraient être en place avant que l'on

1 L'article résume les résultats d'une étude commanditée par le PRP disponible au <www.prp-pri.gc.ca>

envisage d'apporter des modifications importantes à l'utilisation des terres par des propositions de développement.

Nous avons mené une étude détaillée de l'expérience de chaque province en matière de GIP; des exemples représentatifs ont été utilisés pour mettre en relief les innovations, les approches et les progrès accomplis dans chaque province. L'ensemble des provinces a mis en évidence des degrés variés de planification, de gestion, de prise de décision et d'une pensée conceptuelle intégrée autour de la GIP et du développement durable. Les exemples étudiés dans le cadre du projet ne sont en aucun cas exhaustifs, mais ils représentent bien l'expérience canadienne en matière de gestion intégrée du paysage tel qu'il existe aujourd'hui. L'information sur le sujet est présentée dans un rapport de projet détaillé qui sera disponible par l'intermédiaire du site Web du PRP. Vous en trouverez un résumé ci-dessous.

Une incroyable variété d'initiatives en rapport avec la GIP a eu lieu dans les provinces. Le tableau 1 dresse les grandes lignes de ces initiatives et donne des exemples pertinents par province. Chaque exemple met en évidence un ou plusieurs éléments importants de la GIP telle qu'elle est présentée dans les ouvrages et sert également à illustrer le champ et l'ampleur de l'activité de GIP à l'échelle provinciale. Ces exemples peuvent être regroupés en trois catégories générales : la planification, les stratégies et les autres initiatives.

La plupart des provinces ont clairement mis en place une planification et des politiques sur l'utilisation des terres publiques; dans certains cas, il existe une coordination très élevée entre une multitude de ministères provinciaux. En outre, la plupart des provinces disposent de processus et de politiques de planification municipale solides qui peuvent également englober des directives de planification provinciale très claires à l'intention des administrations locales et une coordination provinciale des efforts de planification municipale et régionale. Chaque province a également mis au point diverses initiatives stratégiques ou des initiatives de planification sectorielle qui intègrent des éléments de la GIP. Ces initiatives peuvent cibler très précisément une ressource ou un secteur industriel particulier (c'est-à-dire la protection de l'eau, la gestion des forêts, la pêche, l'énergie, l'agriculture) ou témoigner d'une tentative de GIP dans la mise en place d'une coopération entre les ministères sur l'ensemble des aspects liés à l'utilisation des terres et des ressources et à des cadres de développement durable généraux à l'échelle de la province.

Plusieurs autres types d'initiatives de GIP ont également été recensées à l'échelle provinciale, notamment de la coopération régionale et des enjeux concernant plusieurs provinces et zones administratives; la délégation de responsabilités aux collectivités au chapitre de la planification et de la cogestion des terres et des ressources; des initiatives indépendantes d'envergure.

Au cœur de la GIP, on trouve cette prise de conscience qu'il faut désormais mettre en place des approches des planifications innovantes afin d'engager la société humaine sur la voie d'un développement environnemental, économique et social durable.

Il est juste de dire que nous n'en sommes pas encore à l'heure d'une généralisation de la GIP et que les provinces n'y ont pas recours de façon intégrale ni efficace. Toutefois, l'Alberta a lancé un cadre ambitieux d'utilisation des terres destiné à orienter les activités de développement et d'utilisation des terres au sein de la province. Cette initiative a le potentiel de montrer le chemin à l'échelle nationale vers la mise en place d'une approche globale de GIP, mais elle commence juste à prendre forme et ne peut pas être clairement évaluée pour l'instant. Le plan stratégique sur l'environnement du Nouveau-Brunswick met en évidence un niveau de coordination interne élevée à l'échelle du ministère; il est prévu de coopérer avec deux ministères supplémentaires en vue de mettre sur pied une nouvelle politique de planification provinciale. La stratégie de développement durable du Québec fait état d'une planification et d'une coordination à l'échelle du gouvernement, ce qui est rare au Canada.

Quoi qu'il en soit, il existe de nombreux exemples de la mise en pratique d'aspects particuliers de la GIP au Canada, desquels nous pouvons apprendre. Vous trouverez ci dessous les éléments essentiels issus de l'étude accompagnée de plusieurs observations et innovations.

Observations et innovations

Le conflit dans l'utilisation des terres et la perception d'une crise sont des facteurs clés pour déclencher des interventions pertinentes en GIP. La contamination de l'eau, le développement industriel, le stock bas des pêches et les préoccupations en gestion forestière occupent une place importante dans l'évolution des interventions en GIP dans les provinces canadiennes. Toutefois, dans de très rares cas, c'est une vision à long terme ou la possibilité d'éviter de futurs conflits qui a conduit à la mise en place de processus ou de stratégies de planification de la GIP. Il est possible de retenir des leçons de ces deux approches.

Des problèmes graves peuvent déclencher la mise en place prompte de mesures de GIP. Cette capacité de réaction se caractérise généralement par un

Tableau 1
Types d'initiatives de GIP et exemples d'initiatives provinciales

Type d'initiative de GIP	Lieu d'où est extrait l'exemple									
Planification										
a) *Planification de l'utilisation des terres publiques par le gouvernement provincial* Exemple : coordination de la planification des terres publiques en vertu de la *Forest and Range Practices Act* de Colombie-Britannique par le bureau de gestion intégrée des terres qui travaille avec (et pour le compte de) sept ministères provinciaux.	C.-B.		Sask.		Ont.					
b) *Directives de planification à l'intention des administrations locales publiées par les provinces* Exemple : application de la Politique de protection des zones côtières pour le Nouveau-Brunswick par l'intermédiaire du processus provincial d'évaluation d'impact sur l'environnement et sa future adoption à titre de réglementation, applicable à toutes les terres en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement.*					Ont.		N.-B.	N.-É.		
c) *Coordination provinciale de la planification à l'échelle locale et régionale* Exemple : le plan de croissance de l'Ontario pour la grande région de Golden Horseshoe en vue de répondre à des besoins d'infrastructure régionaux à long terme en vertu de la *Loi sur les zones de croissance*, en complément des dispositions législatives et de la politique de planification municipale.		Alb.	Sask.	Man.	Ont.		N.-B.			
Stratégies										
a) *Stratégie sectorielle ciblée menée par la province ou par un organisme désigné* Exemple : la stratégie « Focusing Our Energy » de Terre-Neuve-et-Labrador est une initiative globale conçue pour maximiser les avantages à long terme du développement des ressources énergétiques pour le compte de l'ensemble des résidents de la province.	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qc	N.-B.	N.-É.	T.-N.-L.	Î.-P.-É.
b) *Stratégie naissante de GIP (hors initiatives de la Couronne) devant être menée par la province* Exemple : élaboration de plans régionaux d'utilisation des terres approuvées par le cabinet en vertu du « Alberta Land Use Framework » avec le soutien législatif aux termes de la *Land Stewardship Act de l'Alberta* et de la coordination du secrétariat interministériel.		Alb.					N.-B.			
c) *Stratégie globale de développement durable menée par la province avec un soutien législatif* Exemple : initiative de prospérité durable pour la Nouvelle-Écosse et application de la *Environmental Goals and Sustainability Act* de la Nouvelle-Écosse avec l'engagement d'atteindre les objectifs (les cibler les dates) prévus par la Loi.				Man.		Qc		N.-É.		
Autres initiatives										
a) *Initiative de coopération régionale faisant intervenir plusieurs provinces* Exemple : mise en place coordonnée d'un plan d'action contre les pluies acides mis au point dans le cadre de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada sans disposition législative officielle habilitante.						Qc	N.-B.	N.-É.	T.-N.-L.	Î.-P.-É.
b) *Délégation des responsabilités aux collectivités locales et régionales et cogestion* Exemple : soutien du Manitoba aux collectivités autochtones en vertu de l'initiative de gouvernance de Wabanong Makaygum Okimawin – côté est du lac (Winnipeg) qui porte sur 82 000 km² de forêt boréale.	C.-B.	Alb.		Man.	Ont.	Qc			T.-N.-L.	Î.-P.-É.
c) *Initiatives indépendantes de GIP d'envergure (d'autres intiatives existent)* Exemple : le projet manitobain « Tobacco Creek Model Watershed » repose sur des objectifs intégrés axés sur le revenu agricole et la diversité du paysage, la gestion des bassins versants, la participation et la surveillance, le drainage et l'habitat du poisson.				Man.						Î.-P.-É.

soutien politique très fort, une coordination et une coopération interministérielles formalisées ainsi que par des mesures très flexibles et novatrices. Le développement énergétique (plus particulièrement en rapport avec le pétrole et le gaz) semble être le secteur industriel où l'on observe le degré le plus fort de soutien politique et de coordination interministérielle autour de la GIP. L'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador et le Québec disposent chacune de stratégies énergétiques globales, incluant une attention particulière au développement pétrolier et gazier et son impact social et environnemental important.

Le secteur industriel est un intervenant de taille dans l'ensemble des provinces et, dans certains cas (par exemple la Alberta Chamber of Resources, la Water and Wastewater Association de Colombie-Britannique et le Atlantic Canadian Organic Regional Network), les organisations industrielles ont pris une part active dans les progrès accomplis en matière d'initiatives de GIP. Le rôle moteur de l'industrie est crucial, mais il peut être source de préoccupations, à savoir qu'une trop forte influence des intérêts de l'industrie peut interférer dans l'établissement de priorités provinciales et dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales et des décisions de planification. Dans certains cas, l'impulsion donnée par les organismes non gouvernementaux a également joué un rôle essentiel pour modeler les efforts au chapitre de la GIP (par exemple, le Centre de données sur la conservation du Canada atlantique et Island Nature Trust de l'Île-du-Prince-Édouard).

À l'heure actuelle, le Québec semble être la province qui fait le plus preuve d'une réflexion avant-gardiste et novatrice sur la GIP par l'intermédiaire de plusieurs initiatives coordonnées à l'interne qui se déroulent dans le cadre d'une stratégie provinciale de développement durable. Des initiatives comme la Politique de l'eau du Québec, le passage à une prise de décision à l'échelle locale ou régionale en ce qui concerne les ressources naturelles et la mise en place d'une évaluation environnementale stratégique en vertu de la politique énergétique du Québec constitue un paradigme de planification qui s'attache essentiellement plus à réaliser une vision d'avenir qu'à répondre à des crises des conflits. Cette assise sur le plan des politiques s'appuie sur le plan législatif par une loi provinciale globale sur le développement durable.

La *Environmental Goals and Sustainability Act* de Nouvelle-Écosse appuie l'initiative de prospérité durable de la province et illustre un autre exemple fascinant des efforts déployés à l'échelle du gouvernement en matière de GIP. L'initiative comporte d'autres stratégies sectorielles, comme l'initiative d'amélioration sociale (« Weaving the Threads: Framework for Social Prosperity »), qui cherche à satisfaire le bien-être des habitants de Nouvelle-Écosse.

L'ensemble des provinces a mis en évidence des degrés variés de planification, de gestion, de prise de décision et d'une pensée conceptuelle intégrée autour de la GIP et du développement durable.

La mobilisation et la participation d'intervenants importants sont la pierre angulaire de toute initiative efficace de GIP. La nouvelle orientation de la planification stratégique de l'utilisation des terres de la Colombie-Britannique est coordonnée par le bureau de gestion intégrée des terres de la province. Cette initiative met l'accent sur l'échafaudage de relations solides avec les Premières nations de la province en matière d'utilisation des terres; le Manitoba et le Québec ont accompli des démarches similaires (mais moins formalisées). Le niveau de participation des intervenants enregistré dans le cadre de l'initiative Patrimoine vital de l'Ontario est très impressionnant; il s'agit de la stratégie actuelle d'utilisation des terres publiques de la province qui a suscité la participation de quelque 15 000 personnes dans trois régions. La stratégie énergétique du Québec a fait intervenir 12 000 personnes au cours de son processus de consultation.

S'il est perçu que la communication manque d'adaptation, d'ouverture ou d'honnêteté, l'unité des intervenants peut facilement disparaître et faire sombrer dans le chaos d'importantes initiatives de planification de GIP, comme cela semble avoir été le cas avec l'initiative manitobaine de planification de l'Est qui portait sur une des plus grandes régions canadiennes contiguës de la forêt boréale, une partie de laquelle a été nommée pour figurer parmi les sites du patrimoine mondial de l'Unesco.

La coopération stratégique régionale (y compris transfrontalière) autour de la GIP semble susciter un grand intérêt, notamment de petits gouvernements qui disposent de peu de ressources et qui travaillent ensemble. Le plan d'action contre les pluies acides préparé dans le cadre de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada fait intervenir un niveau remarquable de coordination entre les multiples instances administratives sur une question complexe par l'intermédiaire de laquelle des données détaillées sont recueillies, traduites et diffusées aux autres provinces ou états membres. Il semblerait logique qu'une coopération accrue à l'échelle régionale entre les provinces et dans le monde puisse profiter à plusieurs autres régions du Canada, notamment aux Prairies. L'Ontario a lancé plusieurs initiatives régionales en

matière de GIP dans la grande région de Golden Horseshoe (GGH) autour de Toronto, à savoir le Plan de la ceinture de verdure, Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges, Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, Plan d'aménagement de la ceinture ouest de promenades et le plan de gestion de la partie nord du parc de la Rouge. Plusieurs offices de protection des bassins versants existent également au sein de la GGH. Le nouveau plan de croissance pour la grande région de Golden Horseshoe est une tentative du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure de l'Ontario de regrouper plusieurs de ces initiatives existantes sous la *Loi sur les zones de croissance*. Toutefois, cette stratégie et ses dispositions législatives foulent aux pieds les directives claires et logiques de la planification provinciale aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire* de la province et aux termes de la Déclaration de principes provinciale sur la planification municipale de l'aménagement du territoire. Cette contradiction suscite des inquiétudes et des incertitudes, concernant l'intégration de la planification et ouvre la porte à de nouveaux conflits d'aménagement du territoire lié à la croissance et à la durabilité (au lieu de s'employer à les résoudre) dans la région canadienne qui est la plus densément développé et en pleine croissance.

Les conditions fondamentales pour déclencher des initiatives efficaces de GIP semblent s'articuler autour d'un engagement politique élevé, une coordination et une coopération interministérielle et la formation d'une unité au sein des intervenants trace une consultation réelle et une communication ouverte.

Indépendamment de ces défauts actuels dans le cadre de la GGH, les directives législatives de planification semblent être les plus claires en Ontario — grâce à une Déclaration de principes provinciale sur la planification municipale de l'aménagement du territoire, qui reconnaît par la même le rôle essentiel que jouent les administrations locales en matière de planification et de prise de décision dans la planification de l'aménagement du territoire. Par l'intermédiaire de cette déclaration, un cadre de surveillance du rendement est désormais en cours d'élaboration afin d'évaluer les progrès accomplis et d'appuyer la réalisation des objectifs provinciaux suivis.

Présenté de façon plus éloquente dans la GGH, mais qui existe également ailleurs au Canada où les provinces semblent mener plusieurs initiatives reliées entre elles, chacune cherchant à coordonner différents secteurs ou régions, le fait qu'il existe de si nombreux plans de GIP (avec de nouveaux qui soit remplacent soit annulent des plans existants) laisse entendre un réel manque de coordination et d'intégration (et une utilisation peu efficace des ressources humaines, techniques et financières). Il est évident qu'il existe des rapports de force entre des ministères concurrents au sein de chaque province du fait que chacun revendique une autorité en matière de GIP. Il est urgent d'améliorer à grande échelle la coordination interministérielle de la planification dans la plupart des provinces.

Toutefois, il est important de noter que certains ministères se sont dotés de plans de GIP remarquablement bien coordonnés à l'interne. C'est tout particulièrement le cas du ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick. Régi par des principes axés sur l'intégrité, le respect, l'impartialité et la compétence, le plan stratégique pour l'environnement du Nouveau-Brunswick semble renfermer une bonne part de ce à quoi devraient ressembler une approche de GIP. Le ministère a établi des priorités pour appuyer l'intégration de la planification, fait intervenir la prise de décision au bon niveau et promouvoir une culture d'amélioration continue et une gestion adaptative – concepts phares au cœur de la GIP. Le ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick travaille en ce moment à la mise en place de la Politique de protection des zones côtières pour le Nouveau-Brunswick, outils d'aide à la prise de décision et de planification en matière de GIP conçu pour améliorer la gestion des zones côtières. Des innovations similaires en GIP se retrouvent dans « Common Vision – Common Future », la stratégie de renouvellement des pêches du Nouveau-Brunswick. Le prochain défi consiste à transposer cette coordination ministérielle à tous les processus gouvernementaux de prise de décision en matière de GIP et à tous les ministères concernés.

Les bassins versants (souvent regroupés au sein de la gestion intégrée des ressources en eau ou cadre de GIRE) se posent sans cesse comme une unité logique pour la planification de la GIP dans la plupart des provinces. L'Ontario et le Manitoba ont ouvert la voie à cet égard suivis d'une progression rapide des autres. La création de 33 organismes régionaux de bassins versants en vertu de la Politique de l'eau du Québec et probablement l'initiative la plus complète. La planification des zones côtières est tout aussi importante et est logique dans les régions marines (à l'aide d'une gestion intégrée des zones côtières ou cadre de GIZC). La protection de l'eau potable et d'autres types de stratégie sur l'eau existent dans la plupart des provinces et constitue généralement la première expérience de planification coordonnée en matière de GIP. La Saskatchewan a fait preuve de la plus grande prise d'initiatives provinciale dans ce domaine avec sa

stratégie sur la qualité de l'eau potable (« Safe Drinking Water Strategy »). Cette stratégie est définie sur le plan législatif comme une stratégie pangouvernementale clé dotée d'une obligation de rendre compte auprès de la législature et de directives interministérielles de planification claires. Des indicateurs scientifiques évaluent la santé des bassins versants et détermine ceux pour lesquels il faut prendre des mesures en priorité. La mise en œuvre de la stratégie a eu lieu par l'intermédiaire d'un comité interministériel au niveau des sous-ministres présidé par le ministère de l'Environnement de la Saskatchewan. La planification et la gestion des bassins versants à l'échelle communautaire ont été mises en place par l'intermédiaire de la régie des bassins hydrographiques de la Saskatchewan (Saskatchewan Watershed Authority) qui relève également du ministère de l'Environnement de la Saskatchewan. La régie appuie la capacité des collectivités locales à élaborer elles-mêmes leurs initiatives concernant les bassins versants comme celles réunies au sein du comité sur les bassins versants de Lower Souris. L'Île-du-Prince-Édouard a récemment pris des mesures à l'égard des difficultés rencontrées dans les bassins versants en appliquant rapidement et énergiquement les recommandations formulées par le comité consultatif indépendant sur l'environnement de l'Î-P-E. Celles-ci visaient à satisfaire les besoins fondamentaux des 30 organismes locaux chargés de l'intendance des bassins versants et leurs efforts pour améliorer la durabilité de l'utilisation des terres prépondérantes dans la province – et l'agriculture.

Il existe des degrés variés d'engagement sur le plan législatif à l'égard de la GIP au Canada, mais beaucoup de choses peuvent être accomplies, et elles l'ont été, sans un soutien officiel de l'appareil législatif, car la coopération et la coordination interministérielle informelle entre personnes bien intentionnées sont tout aussi importantes que des initiatives officielles. Les conditions fondamentales pour déclencher des initiatives efficaces de GIP semblent s'articuler autour d'un engagement politique élevé, une coordination et une coopération interministérielle et la formation d'une unité au sein des intervenants qui encourage une consultation réelle et une communication ouverte (c'est-à-dire la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada). Même si un engagement, une coopération et une coordination formalisée devaient garantir de meilleurs résultats de façon plus régulière, ce n'est pas toujours le cas étant donné que certains organes officiels peuvent être ignorés ou ne pas être utilisés, car le soutien politique qu'on leur apporte est insuffisant.

Évaluation préliminaire des progrès accomplis

Si la GIP se doit de contribuer à l'amélioration de la planification, de la gestion et enfin du développement durable, il faudra que la prise de décision s'améliore de façon continue. Suite à la recherche menée dans le cadre de ce projet, nous allons maintenant aborder des exemples provinciaux qui nous semblent être des plus innovants en nous attachant aux initiatives qui existent aujourd'hui et qui pouvaient être étudier plus en détails.

Gouvernance

Il est nécessaire pour procéder à une GIP de disposer d'une gouvernance efficace et d'une mobilisation politique forte provenant des plus hautes instances responsables de la gestion des terres et des ressources. À ce jour, le Québec doit être reconnu comme la province la plus novatrice au Canada dotée, semble-t-il, d'une gouvernance efficace à l'appui de la GIP. L'approche du Québec commence au niveau le plus général par l'intermédiaire de sa stratégie de développement durable qui mobilise tous les ministères en vue d'élaborer des plans annuels de développement durable et des comptes-rendus. L'intégration est une caractéristique fondamentale de la stratégie, et elle a lieu dans les plus hautes sphères – aux trois comités du Cabinet, et chose plus importante au Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable qui relie ainsi directement la durabilité au développement économique. Une série d'indicateurs de l'état d'avancement est désormais en cours d'élaboration, et les progrès accomplis dans l'ensemble feront l'objet d'un rapport tous les ans auprès du vérificateur général présenté par le commissaire au développement durable. C'est probablement en raison de ce rôle moteur et de la forte reconnaissance de la valeur de la prise de décision intégrée que des innovations supplémentaires ont vu le jour en matière d'intégration et de régionalisation de la gestion des ressources naturelles, de la mise en œuvre d'une planification des bassins versants par l'intermédiaire de la Politique de l'eau du Québec et de l'application des processus d'évaluation stratégiques environnementaux dans le golfe du Saint-Laurent.

Engagement

L'Île-du-Prince-Édouard pourrait bien être le chef de file de cet élément-clé de la GIP où il est si essentiel de valoriser et d'appuyer les acteurs, qui se trouvent sur le point de mettre en œuvre des solutions. Cette province semble comprendre qu'une administration provinciale peut difficilement faire davantage que mettre en place une politique stratégique, un financement suffisant et une réglementation ou des mesures incitatives claires pour mettre en application de réelles solutions au niveau du paysage; c'est l'effet cumulé de nombreuses décisions individuelles qui déterminent au final si la durabilité tend à augmenter ou à baisser. En réponse à des inquiétudes grandissantes sur la qualité de l'eau dans l'agriculture (qui est un moteur indispensable de l'économie provinciale), l'Île-du-Prince-Édouard a mandaté son conseil consultatif indépendant sur

l'environnement pour étudier la question. La première recommandation faite à la province a été d'apporter un soutien financier et technique beaucoup plus élevé aux 30 organismes de gestion des bassins versants de la province qui existent déjà et qui fonctionnent en grande partie grâce au bénévolat. Dès la publication du rapport du conseil, la province a annoncé la mise en œuvre d'une initiative de planification des bassins versants accompagnés d'une augmentation spectaculaire du financement et de l'assistance technique auprès de ces groupes locaux parmi lesquels beaucoup se concentrent sur la découverte de solutions concernant la qualité de l'eau qui ne nuisent pas à l'agriculture.

Science

Il y a davantage de chances que l'information scientifique soit vraiment utilisée par les décideurs si elle permet de résoudre des enjeux de durabilité qui suscitent un intérêt général auprès du public. Cela n'enlève rien à la nécessité d'effectuer de la recherche pure. Cela laisse seulement entendre que certains aspects de la frustration perpétuelle entre science et prise de décision peuvent être canalisés pour permettre d'améliorer de la prise de décision en GIP, que certains voient peut-être comme « appliquée » bien que cela ne soit pas nécessairement le cas. La Saskatchewan est le chef de file au pays dans ce domaine étant donné qu'elle utilise des indicateurs scientifiques pour appuyer sa stratégie sur la qualité de l'eau potable et ses initiatives locales de planification des bassins versants coordonnées par la Saskatchewan Watershed Authority. Une série de 30 indicateurs a été mise au point grâce à une recherche rigoureuse, et elle sert désormais à évaluer la santé et la durabilité de chaque bassin versant de la province. Les indicateurs constituent un outil utile pour les décideurs, car il leur permet de déterminer les bassins versants pour lesquelles des mesures doivent être prises en priorité et de suivre l'évolution et les tendances à long terme. Ils seront également précieux pour les responsables et les intervenants à l'échelle locale afin de voir comment progressent les efforts de planification qu'ils déploient (et de s'adapter le cas échéant).

Capacité

La Colombie-Britannique illustre le mieux la façon de constituer la capacité de mise en œuvre des initiatives de GIP et, idéalement, des solutions globales de développement durable comme c'est le cas dans les opérations relatives au Columbia Basin Trust (CBT). Si le début de ce projet dans le cadre du Columbia Basin Treaty donne le parfait exemple d'une mauvaise planification et d'une intégration insuffisante, le CBT maintient aujourd'hui une dotation financière généreuse afin de ne pas reproduire les erreurs antérieures de planification. Grâce à ce financement permanent, le CBT définit une intégration et une perspective d'ensemble dans toutes ses opérations parmi lesquelles la plupart portent essentiellement sur la durabilité, la qualité de vie et l'investissement dans la collectivité des bassins versants. Le CBT jouera probablement un rôle central dans l'orientation environnementale, économique et sociale future de cette région.

Coordination

Étant donné son rôle de chef de file fort, il n'est pas surprenant que le Québec arrive en tête dans le domaine de la coordination. Il est logique qu'un gouvernement qui comprend le besoin de mettre en œuvre des solutions intégrées sur le plan environnemental, économique et social trouve également un moyen de fournir les structures nécessaires pour appuyer les efforts liés à cette prise d'initiative. En plus des trois comités interministériels du Cabinet, la stratégie de développement durable du Québec bénéficie du soutien d'une unité spéciale, le Bureau de coordination du développement durable, dirigé par un sous-ministre adjoint. Ce Bureau subvient également aux besoins du Comité interministériel du développement durable au niveau du personnel. Ces fonctions incontournables sont chapeautées par le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs (MDDEP), un ministère qui contient le terme de développement durable dans son titre. Enfin, le premier ministre joue un rôle moteur très fort dans la stratégie de développement durable.

Possibilités que le gouvernement fédéral pourrait examiner

La présente étude porte essentiellement sur les initiatives de GIP à l'échelle provinciale; toutefois, il existe un besoin et des possibilités de susciter davantage l'attention et la participation du gouvernement fédéral aux initiatives de GIP au Canada.

Le Canada a des responsabilités constitutionnelles qui sont directement liées à la GIP dans le domaine des voies navigables, de la pêche et des Premières nations. Aussi le gouvernement fédéral est conjointement responsable de l'agriculture aux côtés des provinces. Les transports constituent un autre domaine important de compétence fédérale, et le Canada finance historiquement un grand nombre de constructions d'infrastructures au pays. Chacun de ces domaines est très étroitement lié à la planification et à la gestion de l'utilisation des terres en plus de son incidence sociale et environnementale.

Les ministères fédéraux mènent actuellement des initiatives de GIP portant sur l'agriculture, la pêche et la foresterie ou les ressources naturelles. Il faut les étudier afin de comprendre plus précisément la façon dont le gouvernement fédéral participe à la GIP et la met en place. Le gouvernement fédéral doit également jouer un rôle essentiel dans le soutien qu'il apporte aux efforts de ges-

tion et de planification de l'utilisation des terres dans les territoires; de la même façon, il faut étudier les initiatives de GIP qui sont entreprises dans les Territoires-du-Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon. Ces études fédérales, ministérielles et territoriales permettraient de favoriser une évolution et une application cohérente d'un ensemble de normes nationales de GIP — un travail de coopération avec les provinces (qui sont les premières responsables de la planification et la gestion de l'utilisation des terres au Canada). Il faut davantage de coopération entre les provinces (et une coopération plus efficace) et davantage d'efforts qu'elles déploient en matière de GIP, notamment dans les domaines de compétence clairement fédérale (ou dans d'autres domaines où la participation du gouvernement fédéral est utile comme les indicateurs scientifiques et la mesure du rendement).

Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle central afin de faciliter une coopération accrue entre les provinces aux frontières provinciales, où les freins politiques contrarient souvent une planification et une gestion de l'utilisation des terres efficaces dans des régions logiquement organisées axées sur le paysage, comme les écozones et les bassins versants. Grâce à l'appui technique et financier du gouvernement fédéral, il se peut que les plans de GIP communautaires axés sur les bassins versants, qui concernent les écosystèmes ou les écozones régionales d'importance, soit le cadre de gestion et de planification de l'utilisation des terres qu'il convient au gouvernement fédéral d'encourager.

Accueillir les Jeux olympiques – Un exercice de planification et de coordination multisectoriel, multidisciplinaire et intergouvernementale

En février et mars 2010, le Canada sera l'hôte des XXIe Jeux olympiques et des Xe Jeux paralympiques d'hiver. Pour mener à bien cette entreprise mondiale, le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2010 à Vancouver (le COVAN) travaille en étroite collaboration avec les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, la Ville de Vancouver, la Municipalité de villégiature de Whistler, le Comité olympique canadien et le Comité paralympique canadien. Pour faciliter les travaux de ce noyau du processus décisionnel, une entente multipartite – une première dans l'histoire des Jeux – a été créée, qui définit de manière précise les attributions de chaque partie et sert d'outil de planification essentiel. D'autres parties, dont des organismes communautaires, sont également impliqués dans le processus.

Afin de coordonner la participation horizontale et verticale des organismes fédéraux, on a créé le Cadre de coordination fédérale. Ce mécanisme de gouvernance comprend un Comité de coordination formé de sous-ministres et de chefs d'organismes, qui assure le leadership exécutif et veille à ce que l'action collective soit le reflet des priorités fédérales. De surcroît, des accords de contribution ont été conclus entre le COVAN et la plupart des provinces et territoires en vue d'une collaboration à l'organisation des Jeux et dans le but de retirer des avantages mutuels et durables sur le plan des arts et de la culture, de l'économie et du tourisme ou encore de la pratique d'activités sportives, entre autres.

Les Jeux sont une occasion unique de bâtir de nouvelles infrastructures, de stimuler l'économie, le tourisme, le bénévolat et l'emploi et de favoriser l'essor des sports. Les partenaires se sont engagés à faciliter l'intégration de priorités fédérales comme l'usage diligent et transparent des fonds publics, les exigences liées aux langues officielles, la protection de l'environnement, la participation active et inclusive des communautés autochtones et la promotion de la diversité culturelle canadienne.

Le développement durable est un élément essentiel de l'organisation générale des Jeux. Des efforts environnementaux considérables sont déployés en ce qui concerne la biodiversité, l'habitat faunique, l'énergie, les changements climatiques, la qualité de l'air, la qualité et la conservation de l'eau ainsi que le gestion des déchets. Les Jeux favorisent la promotion des diverses communautés linguistiques, des cultures autochtones et du dynamisme culturel du Canada, qui contribuent tous à l'inclusion sociale. Enfin, les Jeux ouvrent des possibilités de développement économique pour les entreprises et les collectivités canadiennes, surtout dans les domaines de l'approvisionnement, du tourisme, du commerce, des placements, de la technologie et de l'innovation.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

Mike Harcourt
Ancien premier ministre
de la Colombie-Britannique et
ancien maire de Vancouver

Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : Le rôle du gouvernement national et l'importance des stratégies intégrées et viables pour les collectivités

En février 2004, le premier ministre Paul Martin a mis sur pied le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités (CCEVC), dont la composition diversifiée comprenait des représentants de toutes les régions du pays, de collectivités de petite, moyenne et grande tailles et d'un large éventail de secteurs de l'économie et de la société. J'ai été nommé à la présidence du Comité. Nous avions pour objectif de « repenser la manière dont le Canada et ses collectivités sont organisés et d'aider à faire en sorte que le pays soit un chef de file mondial du développement de collectivités dynamiques, créatives, englobantes, prospères et durables » (CCEVC, 2006 : iv).

Au cours de 27 mois qui ont suivi, nous avons tenu des rencontres et des ateliers avec des centaines de dirigeants locaux, d'organismes communautaires, d'intervenants et de spécialistes. Nous avons créé deux sous-comités chargés d'examiner la taille des collectivités et quatre dimensions de la viabilité : une économie prospère, un environnement sain, l'inclusion sociale ainsi qu'une culture riche par sa créativité et par l'application pratique de celle-ci, l'innovation.

En septembre 2005, nous avons tenu une table ronde sur la planification du développement durable des collectivités canadiennes, à laquelle ont participé plus de cent politiciens, fonctionnaires et spécialistes du domaine de la viabilité des collectivités. À partir de cet événement, nous avons formulé une approche de planification que nous avons maladroitement baptisée « Planification intégrée de la viabilité des collectivités ». Nous avons également vérifié des constatations et recommandations initiales. Nous en sommes arrivés à un large consensus. D'octobre 2005 à juin 2006, les travaux supplémentaires du Comité nous ont permis de préciser nos trois constatations principales et nos recommandations. Nous avons bénéficié de l'assistance experte du personnel de la Direction générale des villes et des collectivités d'Infrastructure Canada. Le 15 juin 2006, notre rapport final, intitulé *Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : bâtir un meilleur avenir pour tous les Canadiens*, a été remis au premier ministre Harper. Ce rapport de 96 pages, qui contient une mine de recherches et d'autres renseignements, résumait nos constatations sous trois thèmes.

- **L'importance du lieu** : Le lieu a une grande importance pour les Canadiens. Ces lieux – qu'ils soient grands, moyens, petits, ruraux ou isolés – étaient si variés qu'une approche uniforme, préfabriquée dans les bureaux de l'État, ne pourrait pas fonctionner.

- **La dévolution double** : Les arrangements inefficaces des gouvernements nuisent à la compétitivité des neuf grandes villes du Canada, de sa centaine de villes de taille moyenne et de ses milliers de collectivités de petite taille, rurales ou isolées.
- **Des stratégies viables pour les villes et les collectivités** : Pour que la dévolution double fonctionne, il faut que les collectivités locales collaborent avec l'administration fédérale, avec le gouvernement de leur province ou territoire et avec leurs citoyens pour élaborer une vision d'avenir de leur lieu.

Ces constats débouchent sur trois recommandations fondamentales.

1) Le Comité recommande **à tous les pouvoirs publics au Canada d'adopter une démarche décisionnelle axée sur le lieu.** Le gouvernement fédéral devrait exercer un leadership « afin de faciliter les relations et les partenariats avec les autres administrations publiques et la société civile en vue de la mise en place de solutions localement adaptées aux questions d'envergure nationale qui se manifestent localement » (CCEVC, 2006 : 21).

2) Le Comité recommande **une dévolution double** pour déplacer les responsabilités et les ressources du gouvernement national vers les administrations provinciales et territoriales, puis vers les administrations locales. Dans l'intervalle, avant que les villes et les collectivités puissent assumer de nouvelles responsabilités ou concevoir leur propre régime fiscal, il faut s'attaquer au déficit de l'infrastructure municipale : le vieillissement des égouts, des aqueducs, de la gestion des déchets, des routes et ponts, des bibliothèques et des centres récréatifs, et ce, par l'augmentation des investissements fédéraux, provinciaux et territoriaux.

3) Le Comité recommande à tous les ordres de gouvernement de collaborer afin d'aider les collectivités à **élaborer des stratégies intégrées et viables**.

La situation actuelle

Pendant que nous réalisions les recherches nécessaires à la production du rapport du CCEVC et que les experts et les collectivités se mobilisaient, bon nombre d'initiatives intergouvernementales étaient en marche en vue de réduire le déficit de l'infrastructure municipale, évalué à plus de 100 milliards de dollars, de commencer à déplacer davantage de ressources des administrations fédérale et provinciales vers les municipalités et de démarrer le processus de coopération et de planification intergouvernementales pour des collectivités plus viables.

L'administration du premier ministre Jean Chrétien avait redémarré un programme d'infrastructure municipale en 1994. Les premiers ministres Martin et Harper ont maintenu le financement à hauteur de 1,2 milliard de dollars par an, pour une contribution financière de 18 milliards de dollars du gouvernement fédéral pour les quinze dernières années, laquelle, ajoutée aux investissements provinciaux et municipaux, donne un total d'environ 45 milliards de dollars. En outre, le premier ministre Martin a donné suite à la demande de la Fédération canadienne des municipalités quant au partage de l'équivalent de cinq cents de la taxe sur l'essence, ce qui donnait 2 milliards de dollars par an en 2009. Paul Martin a également éliminé la TPS sur les achats des municipalités, ce qui laissait 700 millions de dollars de plus par année dans leurs coffres. Le premier ministre Harper et son ministre des Finances, Jim Flaherty, ont fait des recettes de la taxe sur l'essence une source permanente de transferts aux provinces de revenus destinés aux municipalités.

De 2004 à 2006, ce qu'on a appelé les « ententes sur la taxe sur l'essence » entre les administrations fédérale, provinciales et municipales a également servi à financer les Plans intégres pour la durabilité de la collectivité (PIDC), qui sont des cadres de planification communautaire participative conçus pour aider les collectivités à définir et à concrétiser leur vision à long terme du développement durable. Ces plans, qui soutiennent l'intégration des objectifs environnementaux, sociaux, culturels et économiques d'une collectivité, peuvent aussi servir d'instrument pour l'harmonisation des stratégies de tous les pouvoirs publics applicables à l'échelle des collectivités.

En outre, Infrastructure Canada a transféré 130 millions de dollars à Affaires indiennes et du Nord Canada pour l'infrastructure des réserves. Des fonds ont également été dévolus à la planification communautaire globale (PCG). Plus de 80 collectivités des Premières nations de la Colombie-Britannique ont reçu une aide financière au titre de la PCG. De plus, une nouvelle aide financière du gouvernement fédéral a été offerte aux universitaires et aux organismes de tout le pays pour soutenir la recherche sur les enjeux horizontaux relatifs à l'infrastructure, y compris la recherche sur les stratégies intégrées et viables qui soutiennent la mise en œuvre des PIDC en documentant les pratiques exemplaires et en communiquant les principales leçons à retenir.

Conséquences pour l'avenir

Au cours des 15 dernières années, les administrations fédérale, provinciales, territoriales et municipales ont commencé, cas par cas plutôt que par une approche structurée, à s'attaquer au déficit de l'infrastructure municipale en se fondant davantage sur les lieux.

Une forme de dévolution double commence à se manifester dans les ententes sur la taxe sur l'essence et le transfert permanent de cette taxe. Par exemple, le Manitoba transfère des recettes de l'impôt sur le revenu à ses municipalités. La Colombie-Britannique donne aux municipalités l'accès aux taxes hôtelières et aux recettes des amendes pour infraction au code de la route et, par l'entremise de l'agence de transport Translink de la Région métropolitaine de Vancouver, l'usage d'un éventail de sources de revenu telles que la taxe sur l'essence, les surcharges au compte d'électricité et les droits de stationnement et de véhicules.

Les démarches de planification de la viabilité et leur financement émergent dans bon nombre de provinces et de municipalités. Entre autres exemples de provinces et de territoires qui jouent activement un rôle de « cheville ouvrière », citons la Colombie-Britannique, avec sa *Growth Strategies Act* et son programme de planification intelligente, de même que l'initiative Place à la croissance de l'Ontario et la trousse à outils des PIDC au Yukon. À l'échelon municipal, on remarque de nouveaux instruments tel l'outil de planification en ligne de la viabilité des municipalités mis au point par l'Alberta Urban Municipalities Association. Partout au Canada, plusieurs organismes régionaux et métropolitains, des villes de petite ou grande taille et des villages se sont engagés dans des processus de planification intégrée et participative à long terme.

Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. En général, la recherche montre que la mise en œuvre des principes et objectifs d'une planification viable des collectivités et leur intégration à la prise de décisions au jour le jour et aux processus de développement communautaire demeurent un problème de taille à bien des endroits, indépendamment de la taille des collectivités. Des études de cas canadiennes récentes[1] montrent qu'un leadership communautaire solide, capable de mobiliser un large appui aux objectifs de la planification durable, de susciter un consensus et de promouvoir la participation, est un ingrédient essentiel au succès des PDCI. Ces études révèlent aussi que la possibilité pour les villes d'apprendre de leurs expériences mutuelles, par la participation à des activités d'information entre homologues, est très valorisée par les fonctionnaires municipaux et représente un autre facteur habilitant essentiel à la promotion et à la mise en œuvre de programmes de développement durable à l'échelle de la collectivité. Il demeure que nous devons continuer d'améliorer et de mettre en commun notre compréhension des obstacles et des facteurs clés susceptibles d'entraver ou de favoriser la mise en œuvre des PIDC dans divers contextes.

Une autre avenue possible pour les pouvoirs publics soucieux de soutenir le développement durable des collectivités consiste à élaborer de nouvelles données et de nouveaux outils propres à faciliter l'évaluation « sur le terrain » et le contrôle continu des politiques de viabilité à paliers multiples. Le rapport final du CCEVC souligne la nécessité de « rattraper les autres pays [qui] ont fait des recherches et des examens stratégiques de grande envergure sur les villes et les effets de ces dernières sur la compétitivité, l'inclusion et la viabilité » (CCEVC, 2006 : 18), tout comme d'autres rapports rédigés par des intervenants canadiens considèrent les lacunes quant à la qualité et la quantité des données comme un obstacle à l'amélioration des politiques sur les villes[2].

Au Canada, à l'heure actuelle, des gouvernements, des universitaires et des intervenants du secteur privé sont engagés dans une gamme d'initiatives de recherche et de projet de développement de données prometteurs qui ont pour objectif commun et primordial de promouvoir la viabilité des collectivités canadiennes. Les projets en cours sont axés sur le renforcement du savoir et des capacités du pays en matière de systèmes énergétiques intégrés en milieu urbain (p. ex., le réseau QUEST), l'amélioration de notre capacité à évaluer l'état de l'infrastructure publique du Canada (p. ex., TRNID et CNRC, 2009) ou les nouvelles données nationales permettant de mieux suivre l'évolution de la forme urbaine (p. ex., Infrastructure Canada et Statistique Canada). Nous aurons besoin d'autres initiatives de recherche innovatrices et concertées.

Nous vivons dans un siècle urbain, à l'échelle internationale et nationale. Pour la première fois de l'histoire de l'humanité, davantage de personnes vivent en ville qu'à la campagne. À la naissance de la Confédération, seulement 20 p. 100 des citoyens du Canada vivaient dans des villes; bientôt, plus de 90 p. 100 d'entre nous vivront en milieu urbain. Malgré toute l'importance de nos petites collectivités naturelles rurales et isolées axées sur les ressources, 95 p. 100 de nos 33 millions de citoyens vivent dans nos neuf grandes villes et nos 110 villes de taille moyenne ou dans les collectivités rurales de banlieue avoisinantes. L'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à l'évolution du climat, la compétitivité mondiale et la qualité de vie sont appelées à accélérer la coopération intergouvernementale, que nous espérons voir survenir davantage à l'initiative des pouvoirs publics que par

1 Voir par exemple la recherche et les études de cas réalisées par le Centre for Sustainable Community Development de l'Université Simon Fraser, <www.sfu.ca/cscd/strategic_sustainability>, et par l'International Centre for Sustainable Cities, <sustainablecities.net/plusnetwork>.

2 Par exemple, le Conference Board du Canada (2007).

hasard. Nous sommes en présence d'une occasion formidable d'étudier, d'examiner et de faciliter les approches intergouvernementales d'un siècle nouveau, fondées sur le lieu, axées sur la dévolution double et débouchant sur des villes et des collectivités viables.

Références

AUMA (Alberta Urban Municipalities Association). Page d'accueil. <msp.auma.ca>.

Canada, CCEVC (Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités). 2006. P*our en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : bâtir un meilleur avenir pour tous les Canadiens.* Ottawa, Infrastructure Canada.

Canada, Infrastructure Canada et Statistique Canada. 2009. « Les lieux en évolution au Canada : données récentes et nouveaux outils destinés à la recherche stratégique transversale ». Projet mixte soutenu par le Groupe de données pour la recherche sur les politiques du Projet de recherche sur les politiques. <www.recherchepolitique.gc.ca/page.asp?pagenm=inf_prdg_index&langcd=F>.

"Conference Board du Canada". 2007. *Mission Possible : Successful Canadian Cities.* <www.conferenceboard.ca/documents.aspx?DID=1904>.

ICSC "International Centre for Sustainable Cities". « Villes durables : Réseau Plus ». <sustainablecities.net/reseau-plus>.

QUEST (Systèmes d'énergie de qualité pour les villes de demain). Page d'accueil. <www.questcanada.org/fr>.

SFU (Simon Fraser University). « Strategic Sustainability and Community Infrastructure ». <www.sfu.gc.ca/cscd/strategic_sustainability>.

TRNID (Table ronde nationale sur l'infrastructure durable) et CNRC (Conseil national de recherches du Canada). 2009. *Cadre de travail modèle pour l'évaluation de l'état, de la performance et de la gestion des infrastructures publiques de base du Canada,* <www.nrc-cnrc.gc.ca/obj/irc/doc/pubs/ nrcc51410f.pdf>.

Yukon. nd. « Integrated Community Sustainability Plans ». <www.infrastructure.gov.yk.ca/gas_tax/html/icsp.html>.

La planification communautaire globale (PCG)

La planification communautaire globale (PCG) est un processus de planification stratégique bénéficiant du soutien d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). Elle permet aux Premières nations, aux Inuits et aux communautés du Nord d'adopter une approche globale de la gestion des ressources naturelles, tout en intégrant et en prenant en considération la dimension sociale, économique ou de gouvernance d'une communauté.

Fondée sur un processus en vertu duquel tous les membres de la communauté participent à la détermination de leurs besoins et désirs, à l'établissement de priorités entre eux, et à l'élaboration d'objectifs clairs et d'une vision pour l'avenir, la PCG offre un cadre de gestion intégrée des terres, des ressources naturelles et de l'environnement qui touche tous les aspects de la vie communautaire. Si les plans peuvent varier d'une communauté à l'autre, tous reposent sur les principes clés de la participation, de la durabilité, de la définition d'objectifs clairs, de l'applicabilité et de la souplesse.

L'AINC a aidé et/ou subventionné 138 communautés intéressées par la PCG et cela, de diverses façons. Par exemple, en Colombie-Britannique, plus de dix outils visant à aider les communautés dans leurs activités de PCG ont été élaborés. De plus, un mécanisme de surveillance et d'évaluation ainsi qu'un programme de formation d'un agent des services financiers ont été mis en œuvre. Consciente du fait que le contrôle et la rétroaction constituent des aspects importants de l'aide fournie aux communautés, la région a désigné un agent de contrôle à cette fin.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

Les politiques adaptées au milieu et le développement régional en Europe

John Bachtler
Centre de recherche sur les politiques européennes
Université de Strathclyde

Au cours des deux dernières décennies, L'Europe a connu un changement de paradigme dans le domaine des politiques régionales. Cet article analyse les tendances dans la conception et la mise en œuvre des politiques régionales au niveau national et à l'échelle de l'Union européenne (UE) et illustre la façon dont les principes à la base de l'approche de politiques adaptées au milieu s'articulent dans la réalité et en fait ressortir les enjeux et défis.

Une approche de politiques adaptées au milieu

Le concept de « politique adaptée au milieu » n'est pas nouveau. Déjà, dans les années 1960, les travaux de Louis Winnick (1966) portant sur la redistribution de l'activité économique faisaient la distinction entre la « prospérité des lieux » et la « prospérité des gens ». La question de savoir si les politiques publiques dans des domaines tels que la pauvreté ou l'inclusion sociale devraient viser des « gens » ou des « lieux » alimente depuis longtemps les débats sur le développement de politiques, notamment les politiques régionales et urbaines (Armstrong et Taylor, 2000). Au cours des 20 dernières années, le concept a connu un regain d'intérêt dans plusieurs domaines de politiques publiques, principalement en Amérique du Nord et en Australie. Les décideurs publics européens sont aussi plus familiers avec le concept grâce aux travaux de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui utilise cependant le terme « région » plutôt que « lieu ». Ce concept a servi non seulement à cerner la dimension géographique d'une politique publique mais aussi l'approche stratégique et intégrée en matière de gouvernance présentant des rapports institutionnels divers. Un document récent produit pour le compte de l'UE définit l'approche en matières de politiques adaptées au milieu comme une stratégie à long terme visant à remédier à une sous-utilisation chronique des capacités des personnes, combattre l'exclusion sociale dans certains lieux précis à l'aide d'interventions externes et du recours à différents paliers de gouvernance, promouvoir l'offre de biens et services intégrés et adaptés au contexte ainsi qu'à provoquer des changements institutionnels (Barca, 2009).

Le regain d'intérêt pour cette approche en matière de politiques découle d'une reconnaissance plus grande de l'importance du lieu géographique dans les théories de la croissance moderne et plus précisément des facteurs économiques et institutionnels qui varient en fonction de l'emplacement géographique et qui contribuent à la concentration de l'activité économique. Trois percées importantes de la recherche théorique et empirique ont redéfini la conceptualisation des politiques de développement économique et social (Farole *et al.*, 2009) : la « nouvelle géographie économique », notamment les rapports entre les coûts de transport/commerce et la concentration géographique; les théories de la croissance endogène, notamment celles portant sur les sources de l'innovation et sur sa distribution géographique; et les théories institutionnelles qui explorent les facteurs d'adaptabilité et d'innovation des économies. L'auteur Michael Storper (1997: 3) témoigne de cette nouvelle orientation conceptuelle.

> L'évolution des concepts et des idées prend parfois racine dans des événements peu communs. Au début des années 1980, un groupe d'économistes politiques, de sociologues, de chercheurs de

science politique et de géographes redécouvrent la « région », concept prisé depuis longtemps par les historiens et géographes mais présentant jusqu'alors peu d'intérêt pour les sciences sociales en général. On affirme alors que le concept de région pourrait constituer une des assises fondamentales de la vie économique et sociale « après l'époque de production de masse ».

Cette nouvelle approche conceptuelle a une influence si marquante sur le développement de politiques régionales européennes qu'elle transforme radicalement les modèles de conception et de mise en œuvre des politiques régionales et donne naissance à un nouveau paradigme de développement régional (Bachtler, 2001; Halkier, 2006; OCDE, 2005). Si les politiques régionales des gouvernements nationaux des pays européens de même que la politique de cohésion de l'UE témoignent de ce changement de paradigme, les politiques régionales d'aujourd'hui ne sont pas toutes adaptées au milieu et plusieurs questions importantes demeurent sans réponse.

Le développement de politiques régionales en Europe

Dans le cadre de l'évaluation du degré d'intégration de l'approche adaptée au milieu aux politiques régionales européennes, plusieurs caractéristiques doivent être prises en compte : la présence d'un cadre analytique stratégique et intégré; les objectifs de la politique, le fondement géographique des interventions; l'état de la gouvernance à paliers multiples et l'approche retenue en matière de reddition de compte et d'apprentissage (Bachtler et Yuill, 2001, 2007; Yuill *et al.*, 2008).

La première condition est la présence d'un cadre stratégique qui permet, par l'entremise d'une stratégie nationale englobant les actions entreprises à différents niveaux par des acteurs divers provenant de milieux différents, d'assurer une cohésion et une cohérence des politiques individuelles dont les impacts qui varient selon le lieu. Les politiques régionales européennes des 10 à 15 dernières années ont graduellement délaissé les instruments individuels de politiques d'infrastructure et d'aide régionale au profit d'une gamme élargie d'interventions qui ont inévitablement tenté d'influencer la dimension géographique des politiques sectorielles. Cette dynamique s'observe notamment dans le Nord de l'Europe, où la Finlande et la Suède exigent maintenant des décideurs publics qu'ils prennent en considération la dimension régionale des politiques qu'ils proposent ainsi qu'en France (par l'entremise d'une coordination exercée par une agence nationale de développement, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) (DIACT) et en Italie (sous la nouvelle politique régionale unifiée).

Dans le cadre de l'évaluation du degré d'intégration de l'approche adaptée au milieu aux politiques régionales européennes, plusieurs caractéristiques doivent être prises en compte : la présence d'un cadre analytique stratégique et intégré; les objectifs de la politique, le fondement géographique des interventions; l'état de la gouvernance à paliers multiples et l'approche retenue en matière de reddition de compte et d'apprentissage.

Jusqu'à tout récemment, cependant, la plupart des pays européens ne diposaient pas d'un cadre national. Font exception l'Allemagne, qui publie annuellement depuis 1969 un plan cadre, et les Pays-Bas, qui produisent tous les 4 ans un livre blanc qui présente les priorités de développement sur une base géographique. Depuis le début des années 2000, le Danemark et la Finlande publient également des énoncés stratégiques nationaux de leurs priorités respectives en matière de développement régional. Cette recherche d'une approche plus stratégique découle en partie de l'exigence pour les pays membres de produire un cadre stratégique national afin d'accéder au financement prévu dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. Introduite en 2006, cette exigence a incité plusieurs pays à se doter de stratégies de développement régional – souvent pour la première fois – et à renforcer la coordination stratégique (en Autriche, en France et en Suède par exemple). Les résultats de cette approche d'élaboration régionale des politiques sont mitigés. Bien qu'elle ait stimulé une planification et une réflexion plus stratégiques sur des enjeux prioritaires, la mise en œuvre des cadres stratégiques s'est révélée problématique dans plusieurs cas. Il a été particulièrement difficile, au moins au niveau national, de faire tomber les barrières entre les ministères et les politiques sectoriels.

On a observé un autre changement d'approche important : les politiques publiques contemporaines délaissent peu à peu leur mandat traditionnel de réduction des disparités régionales pour faire la promotion de la croissance économique et tenter de rendre les régions plus concurrentielles en favorisant certains facteurs clés comme l'innovation, la productivité, l'entrepreneuriat et le développement des compétences. Les priorités de l'UE en matière de politiques publiques, en particulier le programme de Lisbonne, ont renforcé cette approche en encourageant les interventions, à l'échelle de l'UE, dans des domaines de la connaissance et de l'innovation, de l'environnement d'affaires et du marché du travail, domaines pour lesquels une cohésion des politiques publiques joue un rôle clé. Fait intéressant, plusieurs politiques régionales tentent de respecter en partie leur mandat traditionnel visant à promouvoir l'équité et la convergence. C'est le cas en Allemagne et en Espagne, où la recherche d'une réduction des disparités est parfois une exigence constitutionnelle. Dans la même veine, en France, dans les pays nordiques et au Royaume-Uni, certaines régions depuis longtemps sous-performantes ou sous-développées reçoivent des budgets plus élevés ou font l'objet de mesures spéciales.

Les éléments conceptuels à la base de l'approche de politiques adaptées au milieu se retrouvent également dans une vision différente des politiques fondées sur une base géographique. La priorité accordée au développement des capacités régionales a contribué à mettre les centres urbains et les villes-régions à l'avant-scène (Royaume-Uni) et à faire ressortir les réseaux économiques géographiques entre les centres urbains et les rapports villes-régions (Suède). Les effets de ces politiques s'observent à différentes échelles géographiques, comme dans le cas des initiatives sous-régionales (Allemagne) et multi-régionales (p. ex. la « voie nordique » au Royaume-Uni ou les ententes entre cantons suisses) ou dans le cadre d'une coopération intermunicipale (comme c'est le cas aux Pays-Bas, ou par l'entremise de la conception ruralisée de la notion de pays en France). Bien souvent, cependant, la géographie des politiques régionales nationales n'a pas encore été remise en question; le développement régional reste anecdotique et à petite échelle et les frontières administratives régionales continuent de baliser les interventions des décideurs publics. Cela dit, les efforts de l'UE dans la promotion de la coopération territoriale déployés depuis plus de 15 ans ont permis la création d'une géographie des domaines d'interventions transfrontaliers qui encouragent la coopération interrégionale et transnationale.

Au coeur de cette évolution se dessine une tendance vers la gouvernance à paliers multiples. Le modèle de gouvernance traditionnel des politiques régionales, dominé partiellement ou totalement par les gouvernements centraux, cède progressivement sa place à un système de gouvernance composé d'un côté d'entités sous-nationales, et de l'UE de l'autre, qui joue un rôle important dans la conception et la mise en œuvre des politiques. Ces changements englobent un ensemble encore plus complexe de rapports verticaux et horizontaux entre et à travers les différents niveaux de territoire dans lesquels évoluent des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux. L'influence de la politique de l'UE sur la concurrence sur le choix des instruments de politique témoigne de « l'européanisation » de la politique régionale. Cette politique modifie la latitude dont disposent les gouvernements d'octroyer des subventions aux entreprises ou de participer à une guerre des subventions destinée à attirer l'investissement étranger. Cette européanisation s'observe aussi par l'influence grandissante de la politique de cohésion de l'UE depuis 1988 sur le contenu et la gouvernance des politiques régionales des gouvernements nationaux.

Cette tendance à la régionalisation a été marquée par une combinaison de dévolution et de déconcentration des responsabilités liées à la prise de décision et à la mise en œuvre des politiques vers les régions, notamment en Finlande, en France, en Italie, en Pologne, en Suède et au Royaume-Uni. Ce changement est primordial dans le cadre d'une approche de politiques adaptées au milieu et permet de susciter l'intérêt des collectivités locales et de favoriser l'expression des préférences à travers des institutions appropriées. Ceci permet de traiter à la base les enjeux de développement économique spécifiques à une région et d'y apporter, au niveau régional ou local, des solutions adaptées, intégrées et stratégiques. La dévolution a par ailleurs entraîné la création de nouveaux gouvernements ou conseils régionaux ainsi que de nouvelles agences ou autres entités chargées de la prestation de services, permettant ainsi à plusieurs régions de mettre sur pied et d'administrer leurs propres stratégies régionales.

Cependant, il faut préciser que l'étendue de la gouvernance à paliers multiples dépend des dispositions constitutionnelles et des structures institutionnelles, qui varient grandement en Europe d'un pays à l'autre. À une extrémité de ce continuum se trouve la Belgique, où presque toutes les responsabilités en termes de développement économique ont été dévolues aux régions. On retrouve aussi un haut niveau d'autonomie des régions quant à leur propre développement dans plusieurs autres pays fédérés comme l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse. En revanche, dans plusieurs gouvernements de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, le développement de politiques régionales s'effectue sans

véritable implication des gouvernements sous-nationaux. Ailleurs, par l'entremise d'agences ou de bureaux régionaux, le gouvernement central demeure très influent malgré le mouvement de régionalisation (comme en France, en Finlande ou au Royaume-Uni). On observe même certains cas, en Irlande et aux Pays-Bas notamment, où le mouvement de décentralisation a été renversé au cours des dernières années.

L'étendue (à travers les domaines de politiques publiques) et la profondeur (entre les différents niveaux de politiques) grandissantes des politiques régionales impliquent la participation d'acteurs de provenances beaucoup plus diversifiées et demandent une coordination accrue à travers et entre entités administratives diverses. En partie sous l'influence du principe de partenariat énoncé dans la politique de cohésion de l'UE, la coordination horizontale au niveau régional a été facilitée au fil des ans, contribuant à la création de programmes régionaux (développés collectivement par les acteurs régionaux) de plus en plus nombreux. En contrepartie, la coordination au niveau national a été beaucoup plus ardue, notamment en raison d'un manque d'adhésion aux priorités de développement régional des ministères sectoriels nationaux. La progression du mouvement de régionalisation a nécessité une coordination nationale-régionale par l'entremise de mécanismes de dialogue informels (Autriche, Allemagne, Suède), de financement conjoint de programmes et projets (Danemark, France), de la nécessité d'inclure les priorités nationales dans les interventions régionales (Finlande, Pays-Bas) ou d'ententes contractuelles (telles que les ententes de services publics au Royaume-Uni). Une fois de plus, c'est la politique de cohésion de l'UE qui a permis d'atteindre le plus haut niveau de coopération entre différents niveaux de gouvernement, puisque la politique met de l'avant des ententes de programmes négociées (incluant les exigences et les incitatifs) entre la Commission européenne et les gouvernements nationaux ou régionaux individuels.

Enfin, la reddition de compte et l'apprentissage doivent être partie intégrante d'une approche de politiques adaptées au milieu. Ceci implique de permettre à la population et aux politiciens de se prononcer sur le modèle d'élaboration des politiques et sur les résultats anticipés lors de la phase d'élaboration des politiques (afin d'assurer une transparence dans les décisions concernant les priorités et l'affectation des ressources) de même que pendant et après leur mise en œuvre. Le degré d'incertitude quant au succès de ces combinaisons d'interventions complexes demande que les nombreux acteurs impliqués s'engagent à tirer des leçons de la mise en œuvre de ces politiques. On remarque à cet égard que les processus d'évaluation gagnent en importance en Europe depuis les 15 dernières années. Autrefois l'apanage de quelques pays du Nord-Ouest de l'Europe (p. ex. les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni), l'évaluation est de plus en plus considérée comme une partie intégrante du processus de politiques publiques et survient avant, pendant et après leur mise en œuvre. Cette tendance s'explique notamment par le besoin de démontrer une optimisation des ressources et par la nécessité de disposer d'une information fiable permettant une bonne gestion des programmes de développement. Encore une fois, la politique de cohésion de l'UE est une des sources de ces changements.

Selon l'approche de politiques adaptées au milieu, une question fondamentale se pose : comment favoriser le développement des capacités des institutions aux niveaux local et régional et accroître le capital social?

Les enjeux et défis

Si les politiques régionales à travers l'Europe ont indéniablement subi de profondes tranformations au cours des deux dernières décennies, plusieurs enjeux posent toujours problème, du point de vue des politiques adaptées au milieu.

D'abord, les objectifs de ces politiques ne sont pas toujours énoncés clairement. Comme le fait remarquer Barca (2009), la conceptualisation des politiques et l'objet des interventions ne distinguent pas toujours explicitement les objectifs en matière d'efficience (augmenter le revenu et la croissance) des objectifs en matière d'équité (réduire les inégalités), ce qui peut affecter leur versatilité. Certains concepts en vogue, comme la compétitivité, la productivité, l'innovation et l'entrepreneuriat ne sont pas toujours bien définis et assortis de cibles précises.

Deuxièmement, si on peut affirmer que le développment (surtout le développement régional) fait l'objet d'une approche beaucoup plus intégrée et stratégique qu'auparavant, ces progrès s'observent surtout dans le domaine économique. Dans bien des cas, les dimensions sociale et surtout environnementale relèvent de processus de politiques distincts ou sont subordonnées aux objectifs de développement économique. On note depuis quelques années une plus grande cohésion dans l'approche de développement durable (l'UE s'est dotée d'une stratégie de développement durable en 2001, qu'elle a renouvelée en 2006) bien que plusieurs l'interprètent comme étant synonyme

de viabilité environnementale. Les exemples de stratégies de développement durables réellement intégrées restent rares.

Troisièmement, si la gouvernance à paliers multiples fait maintenant partie intégrante du développement régional en Europe, il existe d'un pays à l'autre des écarts importants dans les niveaux de responsabilité et de pouvoir en matière de développement qui sont dévolus aux régions et aux localités. Dans certains cas, la régionalisation du développement économique n'est pas intégrée (prenons l'exemple des agences de développement régional au Royaume-Uni qui pourraient être abolies par un simple changement de gouvernement) alors que certains gouvernements nationaux centralisent à nouveau certaines facettes des politiques de développement (comme aux Pays-Bas). Selon l'approche de politiques adaptées au milieu, une question fondamentale se pose : comment favoriser le développement des capacités des institutions aux niveaux local et régional et accroître le capital social? Les opinions et expériences diffèrent quant à la meilleure façon d'accroître la sensibilisation et la mobilisation des acteurs locaux, de confronter les intérêts particuliers, bâtir des réseaux et intégrer la connaissance issue du milieu local dans la conception de politiques.

Quatrièmement, dans le cadre d'une approche de politiques adaptées au milieu, la géographie des interventions de politiques découlerait des besoins en matière de développement. Dans les faits, il a été difficile jusqu'à présent de faire abstraction des frontières administratives existantes et de progresser vers la formation de régions fonctionnelles. Si l'on trouve des initiatives intéressantes dans plusieurs pays, où de nouveaux espaces sont créés par le haut (p. ex. les villes-régions) ou émergent de la base (p. ex. la coopération intermunicipale), elles restent souvent marginales par rapport à la méthode de développement traditionnelle.

Enfin, l'Europe peut compter sur de solides bases puisque la quête d'une meilleure reddition de compte et l'apprentissage en matière de politiques sont au cœur du concept de politique adaptée au milieu. Notamment en raison de pressions exercées par l'UE, le recours à des évaluations de politiques est beaucoup plus fréquent, comme en témoignent la mise sur pied de secteurs responsables de l'évaluation au sein des ministères gouvernementaux, la production systématique de rapports d'évaluation dans le cadre du développement et de l'évaluation des politiques publiques et la création de sociétés d'évaluation. On a aussi davantage recours à différents mécanismes de consultation au moment de la conception et de la rédaction des stratégies de développement locales et régionales. En revanche, le recours à l'évaluation n'est pas aussi répandu en Europe qu'en Amérique du Nord. Finalement, les processus d'évaluation se sont surtout attardés aux processus plutôt que de tenter de cerner les impacts (ce qui fonctionne) et les résultats des évaluations ne sont pas encore suffisamment pris en compte. De manière générale, on peut dire qu'une culture d'apprentissage en matière de politiques n'est pas encore solidement implantée.

Références

Armstrong, Harvey, et Jim Taylor. 2000. *Regional Economics and Policy.* 3e édition. Oxford: Blackwell.

Bachtler, John. 2001. *Where Is Regional Policy Going? Changing Concepts of Regional Policy.* European Regional Policy Research Consortium (EoRPA) Document de travail No. 01/5. European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow. <http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/reports2.cfm>.

Bachtler, John, et Douglas Yuill. 2001. *Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?* Document de recherche sur la politique régionale et industrielle no. 46, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow.

———. 2007. « Regional Policy in Western Europe: Taking Stock of the Shift in Paradigm. » *Beiträge zur Ballungsraumforschung.* Heft 10, Ruhr-Forschunginstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V. Bochum.

Barca, Fabrizio. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations.* Rapport indépendant préparé à la demande de Danuta Hübner, Commissaire aux politiques régionales. <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf>.

Farole, Tom, Andrés Rodriquez-Pose, et Michael Storper. 2009. « Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. » Document de travail, Commission européenne. <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/6_pose_final-formatted.pdf >

Halker, Henrik. 2006. *Institutions, Discourse and Regional Development.* PIE Peter Lang, Bruxelles.

OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique). 2005. *Building Competitive Regions: Strategies and Governance.* Paris: OCDE.

Storper, Michael. 1997. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy.* New York et Londres: The Guildford Press.

Winnick, Louis. 1966. « Place Prosperity vs People Prosperity: Welfare Considerations in the Geographic Redistribution of Economic Activity. » Pp. 273-283 dans *Essays in Urban Land Economics in Honor of the Sixty-fifth Birthday of Leo Grebler.* Real Estate Research Program, Los Angeles: Université de Californie.

Yuill, Douglas, Martin Ferry, et Heidi Vironen, with Irene McMaster, and Katja Mirwaldt. 2008. New Policy Frameworks, *New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway.* European Regional Policy Research Consortium (EoRPA) Document No. 08/1, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde.

Judy Layzer
Professeure agrégée en politique environnementale
Massachusetts Institute of Technology

La gestion écosystémique aux États-Unis

Depuis les vingt dernières années, le concept de gestion écosystémique en est venu à dominer la théorie et la pratique de la gestion des ressources naturelles aux États-Unis et ailleurs[1]. Bien que les définitions varient, la majorité des initiatives de gestion écosystémique comportent trois éléments : une orientation à l'échelle du paysage, une planification collaborative faisant appel à tous les intervenants et une mise en œuvre souple et adaptative des objectifs de planification (Cortner et Moote, 1999; Grumbine, 1994, 1997; Keiter, 1998). Aux États-Unis, ces initiatives ont eu une variété de retombées, y compris une compréhension plus approfondie des écosystèmes à grande échelle et une meilleure coordination entre les organismes et les autorités au sein de ces écosystèmes. Cependant, la collaboration entre les intervenants et une mise en œuvre souple peuvent compromettre les avantages environnementaux de la gestion écosystémique, à moins que les décideurs ne soient disposés à énoncer un objectif écologique prioritaire et à exercer une influence réglementaire en vue d'assurer l'atteinte de cet objectif.

La raison d'être de la gestion écosystémique

Aux États-Unis, la gestion écosystémique a vu le jour à la suite de l'insatisfaction générale à l'égard de l'approche dominante des pratiques de gestion des ressources naturelles et de l'utilisation des terres. Les écologistes et les biologistes en conservation se plaignent que le cadre réglementaire traditionnel traite implicitement les phénomènes indéfinis et complexes comme s'ils pouvaient être séparés en problèmes bien circonscrits, clairement définis et linéaires en matière de cause à effet. De nombreux faits concourent à indiquer que la prise de décisions centralisée qui produit des règles uniformes accompagnées de sanctions en cas de non-conformité a réussi à freiner les pratiques néfastes de très grandes industries. Cependant, la majorité des analystes des politiques croit que ce processus est trop complexe pour régler les problèmes attribuables aux habitudes de la population et des petites entreprises. Beaucoup attirent également l'attention sur les responsabilités politiques du modèle « décider, annoncer, défendre », dans lequel la prise de décisions est litigieuse et crée des clivages, les impasses sont communes et les politiques qui en résultent sont mises en œuvre de façon inadéquate et connaissent des problèmes continuels.

Contrairement à l'approche réglementaire conventionnelle, la gestion écosystémique est fondée sur l'admission selon laquelle les limites des écosystèmes coïncident rarement avec les délimitations des compétences politiques; les problèmes environnementaux sont plutôt réglés à l'échelle de l'écosystème. À cette fin, il faut coordonner les activités de compétences et d'organismes aux

1 À la fin des années 1990, le terme « gestion écosystémique » avait remplacé en grande partie le terme original « gestion des écosystèmes », les promoteurs cherchant à mettre l'accent sur la gestion des activités humaines au sein des écosystèmes, plutôt que sur la gestion des écosystèmes en soi.

missions disparates et intégrer la gestion des ressources publiques à la gérance de la matrice environnante de terres privées. Fondée sur une vision de l'écologie axée sur « l'évolution de la nature » (par opposition à un équilibre écologique classique), la gestion écosystémique vise à favoriser l'expérimentation et l'apprentissage par sa mise en œuvre souple et adaptative. L'aspect le plus important, peut-être, est qu'en favorisant un consensus entre les intervenants, la gestion écosystémique promet de régler les controverses apparemment insolubles inhérentes à nos modèles de développement ubiquistes et tentaculaires qui appauvrissent les ressources.

Dans les années 1990, en raison de l'énorme attrait de la gestion écosystémique, un grand nombre d'organismes non gouvernementaux, de sociétés professionnelles, d'organismes fédéraux et de représentants de l'État ont endossé le concept (p. ex., Beattie, 1996; Christensen *et al.,* 1996; Dombeck, 1996; IEMTF, 1995; NAPA, 1995; US PCSD, 1996; SAF, 1992; Thomas, 1996; US EPA, 1994; Western Governors' Association, 1998). Dans les années 2000, des professionnels et des intervenants ont commencé à préconiser également la gestion écosystémique des systèmes maritimes (McLeod *et al.,* 2005; Pew Oceans Commission, 2003; US Commission on Ocean Policy, 2004).

Les promoteurs de la gestion écosystémique n'ont cependant pas attendu l'approbation des experts avant de se livrer à des essais. En 1983, la US Environmental Protection Agency a lancé le Chesapeake Bay Program, regroupant la Virginie, le Maryland, la Pennsylvanie, et le district de Washington dans le but de rétablir ce qui avait déjà été l'un des estuaires les plus productifs du monde. En 1991, des planificateurs des autorités fédérales, étatiques et locales ont lancé une initiative d'envergure visant à restaurer les Everglades, une région marécageuse gravement dégradée du sud de la Floride. Quelques années plus tard, une autre initiative similaire était entreprise en Californie du Nord, où la dégradation rapide du delta Smelt avait laissé entrevoir l'affaissement du delta de la baie de Californie. D'autres processus de remise en état d'importants bassins hydrologiques ont aussi été mis en place, notamment le projet de gestion de l'écosystème du bassin du Columbia et le processus de planification du bassin versant de la rivière Platte.

Simultanément, des initiatives de gestion écosystémique en milieu terrestre ont vu le jour à travers le pays, mais en particulier dans l'ouest, incitées par des inscriptions potentielles à l'*Endangered Species Act* (ESA)[2]. Les villes et les comtés du sud-ouest ont entrepris l'élaboration d'une variété de plans de conservation des habitats (PCH)[3]. En 1985, le Fish and Wildlife Service a approuvé le PCH de la vallée de la Coachella; au début des années 1990, la ville d'Austin et le compté de Travis au Texas ont élaboré le plan de conservation des Balcones Canyonlands; et le comté de Clark, au Nevada, a travaillé avec la ville de Las Vegas à l'élaboration du PCH du comté de Clark. En 1991, l'État de la Californie a créé son programme de conservation du milieu naturel; peu de temps après, le comté de San Diego et d'autres comtés de la Californie du Sud ont établi une série de projets pilotes afin de s'attaquer à la perte rapide de l'habitat des buissons de sauge côtière. D'autres projets menés par des intervenants ont également vu le jour; le Quincy Library Group, par exemple, formé en 1993, qui a travaillé à l'élaboration d'un plan visant à concilier l'exploitation forestière et la conservation de la biodiversité dans une partie de la Sierra Nevada en Californie[4].

Une évaluation de la gestion écosystémique

Bien qu'ils aient salué la mise en œuvre de ces initiatives de gestion écosystémique, les spécialistes n'avaient que peu d'information sur l'efficacité de ce processus, en partie parce que peu d'initiatives ont été en place assez longtemps pour qu'on puisse en évaluer les avantages concrets, mais également en raison de leur complexité et de leur hétérogénéité. Pendant ce temps, les critiques craignaient que la gestion écosystémique ne donne pas les résultats prévus. Ils suspectaient notamment que les intérêts de développement domineraient les processus régionaux, tandis que les barrières institutionnelles entraveraient la coopération entre les organismes et les autorités. Ils redoutaient que la collaboration entre intervenants ne produise des plans simplifiés qui imposent des risques importants aux systèmes naturels. Ils s'inquiétaient aussi du fait qu'une mise en œuvre souple et adaptative permette aux gestionnaires de s'opposer aux

2 L'*Endangered Species Act* interdit les actions qui pourraient mettre en péril la survie des espèces en voie de disparition.

3 En 1982, des modifications à l'*Endangered Species Act* ont permis la création de plans de conservation des habitats, dans lesquels les propriétaires pouvaient « prendre » certaines espèces pour avoir amélioré la viabilité globale des espèces grâce à la conservation des habitats.

4 En raison de leur ampleur et de leur portée, la grande majorité des projets de gestion écosystémique sont pilotés par les autorités fédérales, étatiques ou locales. Les processus collaboratifs mis en place par des intervenants qui visent à faire face aux problèmes environnementaux de façon globale ont également proliféré durant cette période. Le politicologue Ed Weber (2003) a documenté trois initiatives importantes de ce type.

actions qui menacent les intervenants de haut niveau. Certains critiques ont allégué que la gestion écosystémique drainerait les ressources limitées attribuées à des outils comme les procédures administratives d'appel, les poursuites et les campagnes de relations publiques, qui, depuis toujours, sont les armes les plus efficaces des environnementalistes, ou les rendrait inutilisables.

Ma propre recherche tend à indiquer que, malgré les avantages importants de la gestion écosystémique, certaines préoccupations des critiques sont justifiées[5]. Une comparaison très poussée de quatre initiatives importantes de gestion écosystémique avec trois cas similaires révèle que la planification à l'échelle du paysage incite effectivement les planificateurs à adopter des approches plus globales des problèmes environnementaux et donne lieu à de nouvelles formes de coordination entre des organismes et des autorités disparates. Dans tous les cas examinés, les planificateurs ont commandé des évaluations scientifiques intégratives, qui, pour leur part, ont élargi leur conception des relations entre les éléments et les fonctions du paysage. Dans bien des cas, ils ont également essayé de nouveaux outils de gestion — souvent par suite d'une interaction avec des collègues d'autres organismes ou autorités. Cependant, les effets positifs de la collaboration avec les intervenants et d'une mise en œuvre souple et adaptative sont plus difficiles à cerner.

Dans les cas où les responsables de l'élaboration des politiques s'en sont remis à des intervenants pour l'établissement d'objectifs, il semblait peu probable que les politiques et les pratiques qui s'en sont dégagées conservent ou restaurent la santé écologique, puisque, pour parvenir à un consensus, les planificateurs ont évité les compromis et ont plutôt opté pour des solutions satisfaisant toutes les parties. Les plans qui en résultent comportent généralement des approches fortement axée sur la gestion offrant peu de capacité tampon; par conséquent, ils imposent un risque de dérangement sur le système naturel. Une mise en œuvre souple et adaptative n'a pas compensé les faiblesses de ces plans dangereux pour l'environnement et, en fait, les a parfois exacerbées. Notamment, un engagement théorique de gestion adaptative, nécessitant la conception d'interventions de gestion visant à vérifier des hypothèses clairement formulées sur le comportement du système, la surveillance des résultats de ces interventions et la modification des pratiques de gestion en fonction de l'information glanée grâce à la surveillance, ne s'est pas concrétisé par une volonté de modifier les politiques face à la nouvelle information. Cela est dû en partie au fait que les plans minimalistes laissent peu de place à des ajustements, mais aussi au fait que le financement de la gestion et de la surveillance est insuffisant. Quoi qu'il en soit, l'acquisition du savoir des chercheurs ne se concrétise pas automatiquement en nouvelles pratiques de gestion et les gestionnaires qui ont des missions incompatibles avec la restauration écologique ont tendance à poursuivre leurs pratiques adaptées aux utilisateurs lorsque les conditions politiques changent[6]. Cette intransigeance peut refléter la force de la mission et de la culture organisationnelles qui, de leur côté, influencent le choix des principaux bénéficiaires dans l'organisation et la façon dont les récompenses sont distribuées; dans certains cas, cela peut résulter d'un changement de priorités parmi les chefs administratifs nommés pour des raisons politiques.

Le changement rapide des climats local et régional ainsi que les ajustements des comportements écologiques et humains qui suivront compliqueront la gestion écosystémique et les autres initiatives adaptées au milieu.

En revanche, quand les responsables de l'élaboration des politiques — les représentants élus, les administrateurs ou les juges — appuyaient un objectif de protection de l'environnement et avaient recours à des moyens réglementaires pour empêcher les intérêts de développe-

5 J'ai comparé quatre initiatives de gestion écosystémique parfaitement au point — le plan de conservation des Balcones Canyonlands, le programme de conservation d'espèces multiples de San Diego, le plan de remise en état des Everglades et le programme du delta de la baie de Californie — avec trois initiatives à l'échelle du paysage qui ne reposaient pas sur une planification consensuelle : le plan de conservation du désert de Sonora, le plan de remise en état de la rivière Kissimmee et la remise en état du bassin de Mono. Mes conclusions concordent avec quelques évaluations moins systématiques d'initiatives communes de gestion environnementale à grande échelle (Lazer, 2008).

6 Par exemple, dans la région du delta de la baie de Californie, les organismes d'État et fédéraux responsables de la distribution de l'eau dans les fermes et les villes, qui ont coopéré avec les organismes responsables de la conservation de l'environnement, ont de nouveau amorcé des négociations exclusivement avec les utilisateurs d'eau à la disparition du programme collaboratif de la CALFED (CALFED est un département de la California Resources Agency qui agit en tant que consortium et coordonne les activités du gouvernement fédéral et de l'État de la Californie relatives à l'eau dans la région du delta Sacramento-San Joaquin.) (Layzer, 2008).

ment de nuire à l'atteinte de cet objectif, les politiques et les pratiques qui en résultaient étaient plus susceptibles de conserver ou de restaurer l'intégrité écologique. L'empressement des dirigeants politiques à vouloir établir la santé écologique comme objectif principal a changé l'équilibre des pouvoirs et a modifié les perceptions de ce qui était politiquement réalisable. Quand la restauration de la santé écologique était présentée clairement comme l'objectif primordial, les planificateurs étaient plus susceptibles d'approuver, et les gestionnaires, de mettre en œuvre, des approches qui tablaient moins sur la manipulation à forte intensité d'énergie et davantage sur le renforcement de la capacité de subsistance des processus naturels, même si cela imposait des coûts immédiats à certains intervenants.

Un facteur qui semble influer sur la capacité des responsables de l'élaboration des politiques à exercer un tel encadrement et à faire usage de moyens réglementaires est la complexité — tant physique qu'organisationnelle — de l'écosystème ciblé. Dans les écosystèmes considérablement modifiés, où de nombreux intérêts ont des revendications juridiques et politiques, il est beaucoup plus difficile de susciter la volonté politique nécessaire à la poursuite prioritaire d'un objectif environnemental. Dans de telles conditions, les promoteurs doivent être particulièrement talentueux pour formuler le problème de manière à favoriser la formation de vastes coalitions favorables à l'environnement.

Faut-il renforcer le rôle du gouvernement fédéral?

Les premières évaluations semblent indiquer qu'un rôle de premier plan du gouvernement fédéral, sans être une panacée, peut atténuer certains points faibles de la gestion écosystémique. Premièrement, une réglementation fédérale sévère peut favoriser les initiatives régionales de protection de l'environnement. Aux États-Unis, la menace de réglementation fédérale, notamment l'ESA, mais aussi la *Clean Water Act*, a encouragé de nombreuses initiatives de gestion écosystémique. Plus la réglementation est sévère et plus son application est stricte, plus la gestion écosystémique est susceptible de donner des résultats favorables pour l'environnement, ce qui est logique. Aux paliers local et régional, les intérêts du développement règnent de façon disproportionnée sur le processus décisionnel; il leur faut de fortes incitations ne fût-ce que pour entreprendre des pourparlers et, même à ce point, il est peu probable qu'ils fassent des concessions, encore moins qu'ils reconceptualisent leurs intérêts, sans menaces crédibles au statu quo. Les représentants fédéraux peuvent hésiter à adopter le rôle d'« ennemi commun » dont les demandes « déraisonnables » forcent les combattants à élaborer de nouvelles solutions, mais il semble que ce soit efficace[7].

Deuxièmement, le gouvernement fédéral peut être une source importante de soutien financier. Bien entendu, le financement représente toujours un problème pour les initiatives de gestion écosystémique. Aux États-Unis, les projets de ce genre ont été financés en grande partie par le gouvernement fédéral; beaucoup n'auraient pu aller de l'avant autrement, en particulier pour l'acquisition de terrains écologiquement vulnérables. Aux États-Unis, le Land and Water Conservation Fund (LWCF), établi depuis 45 ans, a constitué une source de financement cruciale pour les projets locaux et régionaux nécessitant l'acquisition de terres[8]. Le département de l'Intérieur a également fourni une aide financière et technique à des propriétaires fonciers privés qui sont disposés à participer à la conservation et la restauration environnementales dans le cadre de ses programmes de « conservation coopérative ». Le gouvernement fédéral est bien placé pour percevoir des surtaxes, sur la consommation d'électricité, par exemple, pour la conservation des habitats, qui peuvent être versées à des projets valables.

Troisièmement, le gouvernement fédéral peut servir de source d'information, de coordination et de formation/communication. Les organismes fédéraux, comme le « US Geological Survey » et le Fish and Wildlife Service, ont fourni l'information essentielle sur laquelle s'appuie la science intégrative qui est à la base des initiatives efficaces de gestion écosystémique. En outre, les initiatives de gestion écosystémique existantes manquent presque toutes de ressources adéquates pour surveiller les impacts environnementaux des interventions, ce qui les empêche de pratiquer une gestion adaptative. Les organismes fédéraux peuvent financer la surveillance et fournir l'expertise technique permettant de regrouper les résultats de façon à faciliter l'apprentissage dans le cadre des

7 Dans la région du delta de la baie de Californie, les représentants de l'Environmental Protection Agency, un organisme fédéral, ont menacé explicitement d'appliquer la *Clean Water Act* pour forcer l'État de la Californie à agir. De façon similaire, les défenseurs de l'environnement emploient souvent la menace de poursuite comme mesure d'incitation.

8 Le Congrès a établi le LWCF en 1965. La loi qui a instauré le fonds prescrivait qu'une partie des rentrées provenant des concessions gazières et pétrolières marines soient placées dans un fonds servant à financer les initiatives de conservation nationales, étatiques et locales. Le LWCF peut distribuer jusqu'à 900 millions de dollars par année, bien que ce montant n'ait été atteint que deux fois depuis sa création.

projets de gestion écosystémique, mais dans la majorité des cas aux États-Unis, ils ne le font pas.

Un rôle de premier plan du gouvernement fédéral ne peut remplacer un encadrement local favorable à l'environnement, qui, de son côté, est facilité par une mobilisation et une coalition efficaces des environnementalistes locaux. Mais une réglementation fédérale appliquée à la lettre est souvent le précurseur essentiel d'un véritable changement de pratiques et, fait plus important, elle peut catalyser de nouvelles façons d'envisager les problèmes.

Conclusions

En résumé, la gestion écosystémique laisse espérer des résultats supérieurs à ceux atteints au moyen des approches conventionnelles de gestion des ressources naturelles. Si elle est prise au sérieux, elle offre la possibilité de vérifier les hypothèses qui sous-tendent l'idéal en matière de développement durable : qu'il est possible de concilier le bien-être social et économique avec la salubrité de l'environnement. Jusqu'à présent, la majorité des initiatives de gestion écosystémique aux États-Unis cadre davantage avec un « certain développement durable » — une écologisation superficielle des pratiques conventionnelles — qu'avec un véritable engagement de transformation sociale et économique. Dans la mesure où la gestion écosystémique ne parvient pas à atteindre en pratique les résultats prévus en théorie, cela est souvent dû à un manque d'engagement sérieux des dirigeants locaux ou régionaux à l'égard de la restauration écologique, et à la réticence à avoir recours à une réglementation sévère.

Le changement rapide des climats local et régional ainsi que les ajustements des comportements écologiques et humains qui suivront compliqueront la gestion écosystémique et les autres initiatives adaptées au milieu. En Floride, par exemple, les chercheurs constatent que l'élévation du niveau de la mer suscite des incertitudes importantes quant au plan de remise en état des Everglades et compromettra fort probablement un grand nombre de projets qui ont été entrepris ou qui sont déjà prévus. Le caractère inévitable du changement climatique permet de penser que les initiatives de gestion écosystémique devraient être encore plus préventives sur le plan de l'environnement qu'elles ne le seraient normalement, afin d'assurer la résilience des systèmes naturels face à des agressions extraordinaires.

Références

Beattie, Mollie. 1996. « An Ecosystem Approach to Fish and Wildlife Conservation. » *Ecological Applications*, vol. 6, n° 3, p. 696-699.

Christensen, Norman L. et M. Bartuska, James H. Brown, Stephen Carpenter, Carla D'Antonio, Robert Francis, Jerry F. Franklin, James A. MacMahon, Reed F. Noss, David J. Parsons, Charles H. Peterson, Monica G. Turner et Robert G. Woodmansee. 1996. « The Report of the Ecological Society of America Committee on the Scientific Basis for Ecosystem Management. » *Ecological Applications*, vol. 6, n° 3, p. 665-691.

Cortner, Hanna J. et Margaret A. Moote. 1999. *The Politics of Ecosystem Management*, Washington, DC, Island Press.

Dombeck, Michael P. 1996. « Thinking Like a Mountain: BLM's Approach to Ecosystem Management. » *Ecological Applications*, vol. 6, n° 3, p. 699-702.

Grumbine, R. Edward. 1994. « What Is Ecosystem Management? » *Conservation Biology*, vol. 8, n° 1, p. 27-38.

———. 1997. « Reflections on "What Is Ecosystem Management?" », *Conservation Biology*, vol. 11, no 1, p. 41-47.

IEMTF (Interagency Ecosystem Management Task Force). 1995. *The Ecosystem Approach: Healthy Ecosystems and Sustainable Economies*, vol. 1 (Juin).

Keiter, Robert B. 1998. « Ecosystems and the Law: Toward an Integrated Approach », *Ecological Applications*, vol. 8, n° 2, p. 332-341.

Layzer, Judith A. 2008. *Natural Experiments: Ecosystem-Based Management and the Environment*, Washington, DC, CQ Press.

McLeod, K.L., J. Lubchenco, S.R. Palumbi et A.A. Rosenberg. 2005. « Scientific Consensus Statement on Marine Ecosystem-Based Management. » <http://compassonline.org/?q=EBM>.

NAPA (National Academy of Public Administration). 1995. *Setting Priorities, Getting Results: A New Direction for EPA*, Washington, DC, National Academy of Public Administration.

Pew Oceans Commission. 2003. *America's Living Oceans: Charting a Course for Sea Change*, Arlington, VA, Pew Oceans Commission. <www.pewoceans.org>.

SAF (Society of American Foresters). 1993. *Sustaining Long-Term Forest Health and Productivity*, Bethesda, MD, Society of American Foresters.

Thomas, Jack Ward. 1996. « Forest Service Perspective on Ecosystem Management. » *Ecological Applications*, vol. 6, n° 3, p. 703-705.

United States, Commission on Ocean Policy. 2003. *Bringing Society Back in: Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*, Cambridge, MIT Press.

———. 2004. *An Ocean Blueprint for the 21st Century*. Washington, DC, Commission on Ocean Policy. <http://www.oceancommission.gov>.

US EPA (United States, Environmental Protection Agency). 1994. *The New Generation of Environmental Protection*, Washington, DC, Environmental Protection Agency.

US PCSD (United States, President's Council on Sustainable Development). 1996. *Sustainable America: New Consensus for Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment*, Washington, DC, US Government Printing Office.

Weber, Edward P. 2003. *Bringing Society Back In: Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*, Cambridge, MA, MIT Press.

Western Governors' Association. 1998. *Principles for Environmental Management in the West*, résolution 98-001, 24 février, Denver.

Lisa Robins Ph.D.
Principal, Robins Consulting
Canberra, Australia
School Visitor
The Fenner School of Environment and Society
The Australian National University
Canberra

Subventions nationales : un mécanisme pour l'intégration de structures de gouvernance décentralisées pour la gestion par bassins versants

Résumé

Cet article porte sur les 56 organismes régionaux australiens désignés auxquels ont été dévolues des responsabilités dans la gestion des terres et des ressources en eau. Il porte également sur les programmes nationaux qui ont étayé leur création et leur développement. Les gouvernements australiens ont, ces 20 dernières années, introduit peu à peu la décentralisation au domaine de la gestion des bassins versants. La redistribution des impôts collectés à l'échelle nationale vers les programmes nationaux a permis le transfert graduel du pouvoir des États et des territoires vers le gouvernement fédéral, tout en renforçant de manière diverse l'autonomie des partenaires locaux et régionaux. Ce faisant, les gouvernements fédéraux (et les programmes nationaux qu'ils ont mis en place) ont encouragé une plus grande intégration des volets biophysiques, sociaux et économiques de la gestion des bassins hydrologiques. On examinera ici un certain nombre de programmes nationaux illustrant ces structures décentralisées mises en place pour la gestion des bassins versant : il s'agit du *National Landcare Program*, du *Natural Heritage Trust*, du *Natural Heritage Trust Extension*, du *National Action Plan for Salinity and Water Quality* et, enfin, du programme *Caring for our Country*. L'importance accordée aux structures décentralisées a été revue à la baisse depuis la formation en 2007 d'un nouveau gouvernement fédéral qui, dans le cadre du programme Caring for our Country, a insisté sur le besoin d'adopter une approche commerciale pour les investissements et de mieux cibler les priorités nationales. Davantage de ressources ont donc été versées directement aux groupes locaux (plutôt qu'aux organismes régionaux). Des mesures ont été prises pour permettre aux organisations non gouvernementales, aux organismes régionaux et aux organismes gouvernementaux (locaux, étatiques, territoriaux et fédéraux) de « lutter » pour obtenir une part plus importante du financement. Cela a conduit de nombreux organismes régionaux à réduire leurs activités; leur capacité à collaborer avec les groupes locaux et à poursuivre une approche intégrée à la gestion des bassins versants a été affaiblie.

Le modèle régional

La constitution australienne, comme celle du Canada, confère aux États (ou aux provinces) et aux territoires l'essentiel des compétences en matière de gestion des terres et des ressources en eau. Les méthodes de planification, de mise en œuvre et de communication des résultats dans les six États australiens (Nouvelles-Galles-du-Sud, Queensland, Australie Méridionale, Tasmanie, Victoria et Australie Occidentale) et les deux territoires (Territoire de la capitale de l'Australie et Territoire du Nord) sont diverses et changeantes.

Contrairement au Canada, les gouvernements fédéraux australiens qui se sont succédé ont encouragé la mise en place de structures décentralisées. Powell (1993, 51) soutient que le concept régional « était suffisamment logique et pratique pour emporter l'adhésion des pragmatiques et des rationalistes des diverses sensibilités politiques australiennes », et que « les intellectuels de l'Australian Labor Party l'ont accueilli comme un « outil de démocratisation » dédié à l'articulation des besoins locaux et la prestation efficace de programmes coordonnés à l'échelle nationale » [traduction]. La décentralisation a été utilisée pour parvenir à plus de convergence et de cohérence entre les juridictions, notamment par l'établissement d'orientations et de priorités stratégiques et la mise en place de méthodes de mise en œuvre et de communication des résultats. Ce sont les programmes nationaux de subvention à grande échelle (qui redistribuent les impôts nationaux) qui ont été principalement utilisés pour la poursuite de cet objectif. L'accès aux ressources de programme dépend des accords bilatéraux signés par chacun des gouvernements des États ou des territoires avec le gouvernement fédéral, qui exige de manière générale une contribution de contrepartie en argent ou en nature. Bien que la participation soit volontaire, les gouvernements dont les orientations (et les ressources) ne sont pas alignées sur celles du gouvernement fédéral se privent d'une importante injection de ressources.

Cet article examine en particulier la mise en place en Australie d'un réseau officiel de 56 organismes régionaux responsables de certains volets de la planification et de la gestion des bassins versants (voir Figure 1). C'est par leur entremise que sont proposés les principaux programmes nationaux. On parle en général de *natural resource management (NRM) regions* (régions chargées de la gestion des ressources naturelles, qu'on appellera dans cet article « régions GRN ») et de modèle régional. En Australie, la gestion des ressources naturelles recoupe un ensemble de pratiques qu'on peut traduire, dans le contexte canadien, par la gestion des bassins versants. De nombreuses régions GRN ont été mises sur pied pour répondre aux demandes des collectivités, mais ont ensuite été adaptées, uniformisées et « professionnalisées » afin qu'elles puissent administrer des programmes pour le compte des États, des territoires et, en particulier, du gouvernement fédéral. Elles sont chargées d'octroyer des subventions aux groupes locaux de la région; la supervision et la préparation de rapports sur les dépenses sont également de leur ressort.

Figure 1
Les 56 régions GRN australiennes

Source : Robins et Dovers (2007a, 274).

Les 56 organismes régionaux ont des statuts divers (établissement public, association constituée en personne morale, société à responsabilité limitée, personne morale). Leurs effectifs varient de 5 à 75 personnes. Elles sont toutes dirigées par un conseil de direction auquel participent des représentants des principaux partenaires (entre 6 et 20 membres), nommés de manière générale par le ministre de tutelle du gouvernement de l'État ou du territoire (Robins et Dovers, 2007b).

Le contexte et les capacités historiques, culturelles, sociales, politiques, écologiques et économiques varient grandement d'une région à l'autre; de même, leurs fonctions dépassent souvent la simple prestation des programmes des États, des territoires ou du gouvernement fédéral. Leurs frontières ont été déterminées en grande partie en s'appuyant sur le concept de gestion intégrée des bassins versants, qu'on appelle souvent *integrated catchment management* (ICM), ou *total catchment management* (TCM) en Australie. Néanmoins, dans les régions les plus plates du continent, les frontières écologiques – les classes de

végétation par exemple – sont souvent plus déterminantes que celles des bassins versants à proprement parler.

Les organismes décentralisés s'inscrivent, en Australie, dans un cadre national, contrairement à ce qui se fait au Canada. En effet, des structures de gouvernance décentralisées ont été créées pour répondre aux besoins et aux préoccupations diverses des provinces et des territoires (mentionnons, entre autres, les conseils consultatif et de planification des bassins versants de l'Alberta, le conseil du bassin de la Fraser en ColombieBritannique, les districts de conservation au Manitoba, les offices de protection de la nature en Ontario, ou encore les organisations de bassin versant du Québec). Robins (2007) a identifié 115 organismes décentralisés au Canada ayant des responsabilités dans la gestion des bassins versants comme pouvant servir de base pour des structures et des capacités nationales de gouvernance susceptibles d'être mieux élaborées. Robins et de Loë (2009) établissent une comparaison avec l'Australie en ce qui concerne les difficultés en matière de capacités.

On trouvera ci-dessous une description des programmes nationaux ayant été au cœur de l'émergence des structures décentralisées mentionnées plus haut.

Le National Landcare Program

Le lancement du *National Landcare Program* (NLP) et, par la même occasion, de la décennie de la protection des terres par le gouvernement fédéral australien en 1990 a été un tournant dans la gestion des terres et des ressources en eau. Le programme a apporté son appui à la formation et aux activités des groupes de protection locaux soucieux d'améliorer la gestion des terres et des ressources en eau. Pour Campbell (1994), par « landcare » (protection des terres), on entend des propriétaires fonciers travaillant de concert avec le gouvernement en vue de résoudre des problèmes locaux. Il s'agissait d'un changement d'orientation, le fermier et son exploitation cédant la place au financement de groupes communautaires locaux et à l'établissement de liens et de réseaux dans la collectivité. De même, il s'agissait désormais de trouver des solutions à des enjeux multiples, et non plus de s'attacher à un seul enjeu. Le NLP faisait suite aux succès remportés par les initiatives gouvernementales des États de Victoria et de l'Australie-Occidentale. Il se voulait une réponse au lobbying mené conjointement par l'Australian Conservation Foundation et la National Farmers' Federation auprès du gouvernement fédéral.

En quatre ans seulement, environ un tiers des familles d'exploitants agricoles du pays ont intégré plus de 2 000 groupes de protection des terres (Campbell, 1994). Ce véritable phénomène de société a été appelé « the landcare movement » (le mouvement de protection des terres). On compte aujourd'hui près de 4 500 groupes de protection des terres regroupant environ 40 p. 100 des exploitants agricoles (Australia, DAFF, nd). Ce modèle a été adopté dans d'autres pays, notamment la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et les Philippines (on citera pour le Canada l'organisme Land Care Niagara). La protection des terres est la pierre angulaire sur laquelle repose l'approche australienne en matière de gestion des terres et des ressources en eau. Sa popularité et la large participation qu'elle suscite expliquent que le NLP ait été intégré comme sous–ensemble des programmes nationaux qui ont suivi, notamment l'initiative actuelle appelée *Caring for our Country* (189 millions de dollars australiens sur cinq ans, pour un budget total d'environ 2,25 milliards de dollars).

Le Natural Heritage Trust

Alors que la décennie consacrée à la protection des terres en était à mi-parcours, le gouvernement fédéral en place a perdu les élections. Le nouveau gouvernement avait promis d'accroître les ressources de manière importante pour la gestion des terres et des ressources en eau, en s'appuyant sur la vente partielle des actifs de Telstra (une entreprise de télécommunications appartenant à l'État). Fruit de cette promesse, le *Natural Heritage Trust* (NHT1) fut mis sur pied pour apporter des solutions aux problèmes environnementaux urgents à tous les échelons. Le programme chapeautait une série d'initiatives fédérales, dont les programmes de protection des terres, de la brousse et des côtes. Une somme de 1,25 milliard de dollars australiens a été investie sur cinq ans (1997-1998 à 2001-2002).

Le NHT1 s'est avant tout efforcé de répondre au besoin d'une meilleure intégration des problèmes (plantes nuisibles, salinité, érosion des sols) et des disciplines scientifiques (sociales, culturelles, économiques, écologiques). Contrairement aux programmes précédents, une approche plus commerciale a été privilégiée, avec une plus grande importance accordée à la surveillance et à l'évaluation. Les processus pour les demandes de financement et l'évaluation ont été renforcés. De nouvelles dispositions sur la reddition des comptes ont nécessité un renforcement de la collecte, de l'analyse et de la communication des données. Les groupes communautaires locaux étaient cependant mécontents de la lourde charge de travail et des retards de financement; certains d'entre eux ont dû cesser leurs activités. Les organismes régionaux existants étaient souvent mieux positionnés pour respecter les exigences croissantes concernant les explications, la justification et la comptabilité des projets.

Tandis que s'achevaient le NHT1 et la décennie pour la protection des terres), le National Land and Water Resources Audit (Australia, LWA, nd) a réuni un ensemble solide de preuves justifiant le besoin accru de mesures et de ressources pour trouver des solutions aux problèmes de dégradation des ressources naturelles au pays. Au même moment, il est apparu évident que les mesures prises à l'échelle locale ne pouvaient, à elles seules, provoquer le changement nécessaire pour gérer ces problèmes. L'approche locale en matière de protection des terres, jugée fructueuse pour sensibiliser les collectivités et susciter leur engagement, s'est montrée insuffisante pour parvenir à un changement coordonné et à grande échelle. Il fallait donc que les politiques envisagées puissent accorder plus d'importance à la planification et aux approches régionales.

Le Natural Heritage Trust Extension et le National Action Plan for Salinity and Water Quality

Le *Natural Heritage Trust Extension* (NHT2) a investi 1,75 milliard de dollars australiens sur six ans (2002-2003 à 2007-2008) en appui à la restauration et à la conservation des ressources environnementales et naturelles de l'Australie, par l'entremise de la conservation de la biodiversité, de l'utilisation durable des ressources naturelles, du renforcement des compétences communautaires et du changement institutionnel. Au même moment, le *National Action Plan for Salinity and Water Quality* (NAP)a investi 1,4 milliard de dollars australiens sur huit ans (2000-2001 à 2007-2008) dans 21 régions prioritaires (comprenant au moins certaines parties des 30 régions GRN) comme étape première pour parvenir à des améliorations systémiques majeures en matière de gestion des terres et des ressources en eau dans les régions grandement affectées par les problèmes de salinité ou contribuant à des problèmes de salinité et de qualité de l'eau dans d'autres régions.

À l'image du NHT1, tant le NHT2 que le NAP reposaient sur la signature d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les États et territoires. Il s'agissait d'un long processus, qui fut contesté dans certaines régions (NHT2 : décembre 2002 à juin 2004; NAP : juin 2001 à septembre 2003). En vertu de ces accords, les organismes GRN régionaux furent chargés du développement, de la mise en œuvre et de la surveillance des plans GRN régionaux et des stratégies d'investissement. Dans certaines régions du pays, il fallait créer des organismes régionaux afin d'accéder aux ressources disponibles.

Un plan GRN régional était nécessaire afin d'identifier les secteurs devant faire l'objet d'une protection (réseaux d'aqueduc des villes, milieux humides, forêts…) et d'établir et surveiller des cibles (cibles souhaitables, état des ressources réalisable et mesures de gestion). Il fallait présenter avant 12 mois les plans régionaux et les stratégies d'investissement pour recevoir l'accord du gouvernement fédéral. Pendant cette période, plusieurs groupes locaux se sont retrouvés sans le sou et sans ressources pour appuyer leurs activités. Avec l'accord en main, l'organisme régional pouvait attribuer des ressources (aux groupes de protection des terres p. ex.) dans le cadre du plan approuvé. L'adoption d'une approche plus ciblée et d'activités à plus grande échelle a fait en sorte que certains groupes locaux sont devenus inadmissibles ou ont été jugés peu prioritaires pour le financement, tandis que les groupes situés dans les zones prioritaires ont reçu des financements conséquents.

Le NHT2 et le NAP ont été essentiels pour mener à bien la mise sur pied des régions GRN et leurs structures de gestion dans toute l'Australie. Ils sont à l'origine de certains amendements à la loi dans les États et les territoires, ainsi que de la restructuration des organismes gouvernementaux et des programmes de recherche. L'approche adoptée pour la prestation des programmes a cependant fait perdre leur autonomie à certains groupes d'individus et d'intervenants, notamment les groupes locaux devant désormais gérer une bureaucratie plus lourde et un accès aux ressources moins aisé que par le passé. Les programmes ont aussi réduit le rôle des organismes d'État, grâce à l'établissement, à l'échelle régionale, d'un réseau de facilitateurs employés par le gouvernement fédéral (auparavant employés par des organismes d'État ou territoriaux) et relevant directement de l'administration centrale.

Caring for our Country

Lors de l'arrivée du nouveau gouvernement fédéral en 2007, le programme *Caring for our Country* (CfoC) fut mis en place afin de remplacer le NHT2 et le NAP, dont la fin était prévue en juin 2008. Le programme, qui apporte un financement de 2,25 milliards de dollars australiens de 2008-2009 à 2012-2013, prend en compte six grandes priorités :

- le système des réserves nationales;
- la biodiversité et les monuments naturels, y compris les plantes nuisibles, le contrôle des animaux retournés à l'état sauvage et les espèces en péril;
- les environnements côtiers et les habitats aquatiques vitaux;
- les pratiques agricoles durables, y compris la protection des terres;

- la gestion des ressources naturelles dans les régions éloignées et du nord de l'Australie;
- les compétences, le savoir et l'implication à l'échelle communautaire.

Le nouveau gouvernement fédéral a insisté sur le besoin d'adopter une approche commerciale pour l'investissement et de mieux cibler les priorités nationales. Pendant la période de transition 2008-2009, le programme a promis aux organismes régionaux qu'ils recevraient au moins 60 p. 100 de l'allocation annuelle moyenne reçue du gouvernement fédéral dans le cadre de NHT2 et de NAP (Australia, CfoC, 2009b). Il a mis en place une approche plus concurrentielle au financement grâce à la mise en place d'un processus transparent de subventions « pour donner aux organisations non gouvernementales, aux organismes régionaux, aux gouvernements locaux et aux organismes gouvernementaux des États, des territoires et de l'administration fédérale la possibilité d'entrer en compétition pour obtenir une part plus importante des financements » [traduction] (Australia, CfoC, 2009a). Certains organismes régionaux ont dû revoir à la baisse leurs effectifs en raison de la diminution des ressources.

Le programme a une portée moins grande que celle du NHT2 et du NAP. Le caractère central des plans GRN régionaux comme plateforme d'allocation des fonds a perdu du terrain, tout comme les approches intégrées à la gestion des bassins hydrologiques. Beaucoup plus de fonds sont dirigés vers des groupes locaux individuels non liés aux processus d'établissement des priorités régionales. On privilégie désormais le court terme et les gains tangibles, au détriment de solutions à des problèmes complexes nécessitant une réflexion et des solutions intégrées.

Conclusion

Nous avons examiné dans cet article le potentiel des programmes nationaux à servir de mécanisme pour l'intégration, à l'échelle nationale, de structures décentralisées pour la gestion des bassins versants. Tandis que le modèle régional australien est perçu comme l'approche privilégiée pour la prestation GRN (ABARE, 2006), y compris parmi les peuples autochtones (Keogh *et al.*, 2006), il fait aussi l'objet de critiques (légitimité, démocratie, responsabilité). Les évaluations et les vérifications des anciens programmes ont permis d'identifier de nombreux secteurs d'amélioration en matière de logique, de prestation et de communication des résultats de programme; elles ont aussi permis de souligner le besoin de renforcer les synergies et la collaboration (et non la compétition) entre les initiatives locales et régionales. Le programme actuel, *Caring for our Country*, privilégie désormais les groupes locaux au détriment des régions et laisse de côté la planification intégrée et les résultats à long terme pour se tourner plutôt vers une approche à court terme plus ciblée et plus tangible. Les difficultés pour la gestion durable des terres et des ressources en eau sont grandes; le leadership du gouvernement fédéral, qui travaille de concert avec les États et les territoires, est un élément important pour la mise en place d'une capacité communautaire nécessaire à la réalisation d'un changement global. Le gouvernement fédéral actuel n'a pas réussi jusqu'à maintenant à proposer un programme participatif et intégré pour la gestion des bassins hydrologiques en Australie.

Références

Australie, ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics), Agriculture and Food Policy Reference Group. 2006. *Creating Our Future: Agriculture and Food Policy for the Next Generation.* The Corish Report. Canberra: ABARE.

Australie, CfoC "Caring for our Country". 2009a. Funding. <http://www.nrm.gov.au/funding/ future.html>. Consulté le 19 juin 2009.

———. 2009b. Funding. "Questions and Answers." <http://www.nrm.gov.au/funding/cfoc-faq.html>. Consulté le 19 juin 2009.

Australie, DAFF (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry). nd. "What Is Landcare." <www.daff.gov.au/natural-resources/landcare>. Consulté le 1er juin 2009.

Australie, LWA (Land and Water Australia). nd. National Land and Water Resources Audit. <www.nlwra.gov.au>.

Campbell, C.A. 1994. *Landcare – Communities Shaping the Land and the Future.* Sydney: Allen and Unwin.

Keogh, K., D. Chant, et B. Frazer. 2006. *Review of Arrangements for Regional Delivery of Natural Resource Management Programmes: Final Report.* Ministerial Reference Group for Future NRM Programme Delivery, Departments of Agriculture, Fisheries and Forestry and Environment and Heritage, Canberra.

Land Care Niagara. nd. Home page. <http://www.landcareniagara.com/>.

Powell, J.M. 1993. *The Emergence of Regionalism in the Murray-Darling Basin.* Murray-Darling Basin Commission, Canberra.

Robins, L. 2007. "Nation-Wide Decentralized Governance Arrangements and Capacities for Integrated Watershed Management: Issues and Insights from Canada." *Environments* 35: 1-47.

Robins, L., and R. de Loë. 2009. "Decentralised Governance for Natural Resource Management: Capacity Challenges in Australia and Canada." In *Contested Country: Local and Regional Natural Resources Management in Australia.* Melbourne: CSIRO Publishing.

Robins, L., and S. Dovers. 2007a. "NRM Regions in Australia: The 'Haves' and the 'Have Nots'." *Geographical Research* 45: 273-290.

———. 2007b. "Community NRM Boards of Management: Are They Up to the Task?" *Australasian Journal of Environmental Management* 14: 111-122.

Julio A. Berdegué, Félix Modrego, Eduardo Ramírez et Rosamelia Andrade
Centre latino-américain de développement rural

Rose Olfert
Université de la Saskatchewan

Équilibre géographique : nouvelles perspectives sur le développement rural en Amérique latine

Enjeu

Les frontières entre le développement international et la politique intérieure deviennent de plus en plus flous. Alors que le premier s'intéresse aux différences touchant la croissance, à la pauvreté et aux inégalités entre les pays, la seconde traite de ces mêmes questions à l'intérieur des frontières. Dans l'ensemble des Amériques, du Canada au Chili, une nouvelle génération d'ensemble de données apporte aux chercheurs une autre perspective sur la façon dont les possibilités de développement varient et sur les raisons pour lesquelles différents endroits bénéficient (ou non) de politiques nationales. Déterminer le lieu où le développement connaît le succès constitue la première étape dans la compréhension de ce qui permet à certains territoires ruraux de prospérer alors que d'autres stagnent.

Approche

Au cours des deux dernières décennies, des chercheurs en Amérique latine ont raffiné la notion de « territoires ruraux » : des zones spatiales combinant l'activité économique et un sentiment collectif d'identité sociale. Les territoires ruraux se construisent sur l'idée de systèmes agricoles, ou sur l'étude de fermes faisant face aux mêmes possibilités et contraintes en termes de cultures, de sols, de technologie et de moyens de subsistance. Un territoire rural comprend le paysage couvert par un groupe de personnes, leurs activités économiques et leurs relations avec l'économie, la société et l'environnement avoisinants. Bien que certains territoires ruraux soient basés sur l'agriculture, d'autres reposent sur la pêche, la foresterie, les mines, le tourisme, l'industrie manufacturière ou des combinaisons d'activités. Ce sont par exemple des régions productrices de café en Colombie, de canne à sucre et d'agriculture irriguée aux environs de Petrolina-Juazeiro au Brésil ou qui s'appuient sur les mines et l'agriculture, comme à Michoacán au Mexique. Chacun de ces territoires ruraux comprend une économie distincte, avec une dynamique particulière qui alimente le développement à l'échelle locale.

Le Centre latino-américain de développement rural (RIMISP), une organisation régionale située à Santiago au Chili, a lancé l'étude des territoires ruraux. Depuis 1986, le RIMISP est à la pointe de la connaissance sur les changements influant sur les collectivités rurales. Le Centre mène ses propres recherches, forme de jeunes professionnels et coordonne un programme de recherche avec de nombreux partenaires dans toute l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud. Les chercheurs du Centre travaillent

Ce travail a été réalisé avec l'aide d'une subvention du Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada

en étroite collaboration avec des personnes vivant sur des terres peu productives, qui sont habituellement exclues du développement national, et tentent de faire en sorte que ces personnes bénéficient des recherches menées par le RIMISP. L'hypothèse qui sous-tend le programme actuel dans les territoires ruraux est que les résultats de développement sont influencés par les changements dans les institutions locales et la structure de l'économie locale.

Nouvelle géographie

À l'échelle mondiale, on constate un renouveau d'intérêt envers la distribution spatiale des résultats de développement. Beaucoup de choses ont été dites sur l'importance économique et politique croissante de l'Inde et de la Chine, et pourtant ces pays ne représentent que la pointe de l'iceberg des nouvelles perceptions en matière de développement international et rural. L'édition 2009 du *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale (2008) se penche sur les interactions entre l'augmentation de la densité de population, le rapprochement des possibilités économiques et l'abaissement des obstacles à la circulation des personnes, des biens et des idées. En même temps, l'Internet offre aux chercheurs un accès sans précédent aux données sur les divisions administratives locales qui ne relèvent pas de l'administration nationale. Ces données offrent aux analystes une plus grande liberté dans l'exploration de dynamiques plus nuancées à l'échelon des régions, des comtés, des municipalités et des districts.

La cartographie de la croissance économique, de la pauvreté et de l'inégalité dans le centre du Chili montre que certaines municipalités ont obtenu des résultats de développement comparables à ce qu'on retrouve en Europe, alors que d'autres affichent des résultats qui se rapprochent davantage des conditions qui prévalent en Afrique. En bref, les comparaisons régionales dans un même pays montrent des variations de développement plus importantes que ce qu'on retrouve entre deux pays. Des conditions se rattachant tant au monde industrialisé qu'aux pays en développement coexistent à l'intérieur des frontières nationales. Tourner son regard vers l'intérieur pour voir où se produit le développement offre un point de départ pour la compréhension de la dynamique interne régissant la croissance, la pauvreté et l'inégalité.

Un nouveau regard sur l'Amérique latine

Avec le soutien du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada, le RIMISP a coordonné la compilation de données sur près de 10 000 divisions administratives locales dans onze pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud. Les partenaires nationaux ont participé directement aux travaux dans chacun de ces pays. L'équipe du RIMISP a mis l'accent sur trois indicateurs de développement : la croissance économique, mesurée par le revenu par habitant, l'incidence de la pauvreté, mesurée par le pourcentage de ménages sous le seuil de la pauvreté et l'inégalité, établie par le coefficient de Gini, lequel mesure la distribution du revenu.

En raison des différences dans les méthodes employées par les organismes de statistique de chacun des pays pour la collecte des données, les résultats ne sont pas strictement comparables entre les pays. L'équipe de recherche souhaitait également inclure des indicateurs de qualité de l'environnement, mais ces derniers se sont révélés plus difficiles à trouver et n'étaient pas aussi largement disponibles pour tous les sites d'étude. Les données sont malgré tout suffisantes pour les objectifs de l'équipe du RIMISP, qui souhaitait recenser les succès potentiels : les régions affichant, à terme, une amélioration qualitative pour chacun des trois indicateurs. L'équipe du RIMISP a utilisé des cartes pour recenser les sites méritant de faire l'objet d'études de cas visant à déterminer les moteurs du développement dans ces régions.

Les cartes nationales ont été produites à l'aide des estimations relatives aux secteurs restreints, une technique économétrique combinant les données tirées du recensement national et des enquêtes auprès des ménages (Elbers *et al.,* 2002). Les cartes comparent les données des années 1990 à celles des années 2000, afin de montrer l'évolution des résultats de développement au fil de la décennie. Les cartes indiquent qu'une *municipalidad* sur dix (un territoire correspondant à celui d'un comté au Canada) a gagné sur les trois tableaux, affichant une croissance économique accompagnée d'une baisse de la pauvreté et de l'inégalité.

Commençant chez elle, l'équipe du RIMISP a cartographié les données pour le Chili, un pays largement considéré comme un succès du développement. Les deux tiers des *municipalidades* affichent une baisse de la pauvreté ou de l'inégalité en l'absence de croissance économique, ce qui donne à penser que ces gains résultent davantage des transferts et des programmes sociaux que de la dynamique interne du développement. Entre temps, le succès national semble reposer davantage sur les cinq pour cent des régions cartographiées qui montrent une amélioration simultanée au triple plan de l'économie, de la pauvreté et de l'inégalité.

Dans les onze pays étudiés, les régions qui ont connu du succès sur les trois tableaux (croissance économique avec réduction de la pauvreté et de l'inégalité) comptaient ensemble plus de 27 mil-

lions d'habitants. Ceci laisse croire qu'il existe une dynamique importante que ne montrent pas les moyennes nationales. En poussant plus loin les recherches, l'analyse de régression montre que ce modèle de développement ne peut pas être facilement expliqué par des investissements dans les infrastructures, l'éducation ou l'électrification. Il s'est passé quelque chose d'autre dans ces régions, qui mérite un examen plus poussé.

Saumon et emplois sur l'île Chiloe

L'une des études de cas a porté sur l'île de Chiloe dans le sud du Chili, un endroit qui a connu une expansion rapide de la salmoniculture. Chiloe a traditionnellement été isolée des centres urbains et des avenues agricoles qui alimentent le développement ailleurs dans le pays. L'arrivée des fermes d'élevage de saumon a donc donné une poussée à la région. En moins d'une décennie, les emplois dans l'élevage et la transformation du saumon ont fait augmenter le revenu et réduit de moitié la pauvreté dans l'île. La population locale a aussi commencé à croître à mesure que des gens arrivaient dans l'île pour trouver du travail, renversant la tendance antérieure à l'émigration.

Les politiques nationales ne peuvent couvrir tous les cas; elles doivent atteindre un équilibre entre des orientations significatives et la capacité des intervenants locaux de les adapter aux possibilités locales.

Ce succès a entraîné la création d'une coalition entre les entreprises de salmoniculture, la population locale et le gouvernement. L'aquaculture était à l'origine dominée par des entreprises chiliennes, mais des investisseurs de la Norvège et d'autres pays européens ont rapidement repris la plus grande partie de l'industrie. Avec la promesse de nouveaux investissements et de nouveaux emplois, la population a voté et donné son appui au gouvernement local.

Les gouvernements ont adopté nombre de politiques visant à favoriser la croissance de l'industrie. Ils ont d'abord permis la privatisation du droit d'accès aux zones côtières. L'octroi de ces droits permettait d'offrir une plus grande certitude et de meilleures garanties aux investissements privés dans les fermes d'élevage. En deuxième lieu, on a permis à l'industrie de réglementer elle-même ses répercussions environnementales. Troisièmement, il y a aussi eu des investissements publics; le gouvernement chilien a construit des routes et des parcs industriels pour l'expédition et la transformation du saumon tout en appuyant les activités de recherche et d'éducation visant à fournir des connaissances et des travailleurs à l'industrie de l'aquaculture.

Il en est résulté une coalition stable, un arrangement institutionnel bénéfique à toutes les parties. Les sociétés ont prospéré à l'ombre de politiques qui ont permis à l'industrie de croître, le nombre d'emplois offerts à la population a augmenté et le gouvernement a reçu le soutien des entreprises et des électeurs.

Pourtant, cette coalition est en même temps un exemple de myopie institutionnelle, par son incapacité à détecter les menaces potentielles et à y réagir. Malgré une pollution marine croissante au fil de la décennie, peu de mesures ont été prises puisqu'il était attendu que l'industrie s'autoréglemente. En même temps, le nombre croissant de fermes a créé des populations denses de saumons de l'Atlantique génétiquement similaires, une situation qui a favorisé la transmission rapide des infections. En 2008, l'anémie infectieuse du saumon s'est répandue dans la région, décimant les stocks. En moins d'un an, le tiers de la main-d'œuvre était sans travail et les perspectives de poursuite du développement s'étaient grandement assombries.

En bref, le succès apparent de Chiloe est un avertissement. La coalition formée de l'industrie, de la population et du gouvernement a investi dans l'optimisation de l'aquaculture et supposé que les gains pouvaient être soutenus au fil du temps. Pourtant, la croissance économique rapide conjuguée à la baisse de la pauvreté et de l'inégalité n'a pu être obtenue qu'au prix de la dégradation rapide de l'environnement local afin de soutenir l'économie du saumon.

Les chercheurs du RIMISP continuent de compiler des études de cas détaillées dans d'autres sites en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Une fois ces études complétées, l'équipe de recherche sera en meilleure position pour évaluer si une telle myopie institutionnelle est largement répandue et pourra déterminer si les gains dans le développement humain peuvent coexister avec une amélioration de la qualité de l'environnement local.

Toucher l'auditoire

En plus de coordonner les recherches, le RIMISP s'engage activement auprès du milieu des politiques dans les Amériques et ailleurs. Le RIMISP a notamment établi deux réseaux afin de joindre les parties intéressées pour qu'elles puissent apprendre de ces recherches et agir sur les éléments qui en découlent. Le premier réseau réunit les premiers ministres des provinces et les gouverneurs des états des Amériques dans le cadre de rencontres et de visites d'étude annuelles. Le

deuxième réseau réunit des journalistes qui couvrent les enjeux de la ruralité et leur permet d'échanger des histoires, des idées et des analyses. Chacun de ces réseaux constitue un auditoire clé pour les recherches menées par le RIMISP et ils sont appuyés par deux sites Internet : les blogues Red Prensa Rural (nd) et Red de Gobiernos (nd). Ces deux réseaux comptent des membres au Canada, ce qui offre par exemple au Québec une plateforme pour faire valoir son expérience dans le développement d'un pacte rural pour le développement de l'innovation locale. L'équipe du RIMISP a aussi créé des liens avec des chercheurs canadiens, travaillant par exemple avec l'Université de la Saskatchewan pour déterminer comment des cartes et des coalitions similaires pourraient permettre d'expliquer les modèles de développement dans le Nord du Canada et les possibilités offertes aux collectivités autochtones.

Conséquences pour les politiques

L'expérience de l'utilisation des territoires ruraux dans la cartographie et l'étude du développement local laisse entrevoir deux ensembles de conséquences.

Il y a d'abord la nécessité de comprendre ce qui alimente le développement à l'échelon local. Les tendances nationales peuvent cacher des dynamiques importantes propres aux lieux et les raisons du développement. Les prescriptions des politiques générales en matière de développement rural peuvent rater la cible si elles ne sont pas adaptées aux conditions locales. Les analystes doivent déterminer qui bénéficie du développement, quelles sont les coalitions d'intervenants en jeu et comprendre comment elles favorisent les occasions de développement particulières. Ceci exige de comprendre la dynamique politique entre les différents acteurs et les différentes institutions qui influencent la distribution des actifs et des ressources. Le bilan nuancé de Chiloe laisse aussi entrevoir le risque de myopie institutionnelle et la possibilité que les coalitions puissent échouer à reconnaître les changements dans l'environnement local et à y réagir.

Deuxièmement, les autorités supérieures (qu'il s'agisse des gouvernements nationaux ou des agences de développement) doivent considérer les effets de leurs politiques en différents lieux. Les politiques nationales ne peuvent couvrir tous les cas; elles doivent atteindre un équilibre entre des orientations significatives et la capacité des intervenants locaux de les adapter aux possibilités locales. Les gouvernements nationaux et ceux des provinces ou des États peuvent jouer un rôle double, en favorisant l'innovation tout en aiguillonnant les coalitions locales pour éviter la myopie qui porte à favoriser les gains à court terme aux dépens de l'environnement local.

À l'approche de l'échéance des Objectifs de développement du millénaire des Nations Unies, les gains futurs reposent de plus en plus sur l'examen des foyers de pauvreté et d'inégalité à l'échelle sous-nationale afin de déterminer ce qui alimente le développement dans des lieux particuliers. Les approches locales montrent comment les politiques et les pratiques différentes interagissent. Par exemple, l'évolution des conditions environnementales influence les possibilités économiques et sociales. En bref, il est nécessaire d'aller au-delà des moyennes nationales. La cartographie et l'étude des territoires ruraux constituent l'une de ces approches.

Références

Elbers, C., J.O. Lanjouw, and P. Lanjouw. 2002. *Micro-Level Estimation of Welfare.* Policy Research Department Working Paper 2911. Washington DC: The World Bank. <http://econ.worldbank.org/>.

Red de Gobiernos Subnacionales para el Desarrollo de los Territorios Rurales Latinoamericanos. nd. Web site. <http://redgobiernos.org/>.

Red Prensa Rural. nd. Blog. <http://redprensarural.com>.

World Bank. 2008. World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography. World Bank.

Ruth Waldick Ph.D.
Environnement Canada,
Centre national de la
recherche faunique,
Université Carleton

Le rôle des institutions dans la gestion intégrée

Mise en contexte : le besoin en matière de gestion de la complexité

Les choix individuels des décideurs auront toujours des impacts secondaires, tant positifs que négatifs. Beaucoup de ces effets peuvent avoir des impacts sur des secteurs ou des zones de compétence autres que ceux de l'instance décisionnelle en question. Les impacts sont non linéaires – dans ce sens qu'ils sont multipliés ou combinés – et contrebalancent parfois les effets d'autres activités qui se déroulent dans une région. Pour gérer les besoins et les priorités concurrentielles et assurer la durabilité de nos systèmes naturels, de nos collectivités et de notre bien-être socioculturel global, il est essentiel de comprendre l'étendue et la nature des effets cumulatifs, interactifs et combinés des décisions actuelles.

De plus en plus, les impacts de nos approches sectorielles et au cas par cas en matière de planification, de réglementation et de gestion, créent des situations qui révèlent un manque, existant ou naissant, dans nos ressources naturelles, y compris les ressources renouvelables (comme l'eau). Dans presque tous les cas, il n'existe pas de source ou de cause unique pouvant expliquer ou atténuer ces tendances. En outre, elles ne sont peut-être pas seulement dues aux nombreuses activités qui se déroulent dans une région, mais aussi aux activités entreprises dans le passé ou dans des régions éloignées.

Il est difficile de trouver des moyens d'examiner cette complexité sous l'angle du savoir et de l'information. Pourtant, ce n'est pas la seule difficulté que doivent affronter les gestionnaires et les décideurs qui veulent s'attaquer aux enjeux régionaux complexes. Un autre problème de taille réside dans la façon dont la gouvernance actuelle, qui ne favorise pas l'unité sectorielle, limite (et complique) les efforts visant à régler les problèmes d'importance régionale dans une perspective globale. Cela a rarement été fait; le problème des limites dans le contexte de la gestion intégrée (GI) est un obstacle important aux approches globales en ce qui a trait à la gestion de la complexité et du risque (p. ex., Balaguer *et al.,* 2008; Folke *et al.,* 2005; Mitchell, 2005; Pollard et du Toit, 2005). On a eu tendance à créer des lois en réponse à certains problèmes souvent très précis, comme la disparition d'espèces ou le rejet de contaminants, ce qui signifie que la majorité des outils de politique et de gestion ont été établis afin de tenir compte d'objectifs sectoriels très précis et étroitement définis. Peu d'outils sont disponibles pour répondre aux complexités intersectorielles[1]. La GI pourrait favoriser la mise en œuvre de lois existantes.

Dans bien des cas, beaucoup de problèmes du passé persistent aujourd'hui, ce qui signifie que l'attention et les efforts quotidiens des groupes décisionnels demeurent axés sur la gestion réactionnelle des problèmes existants, au lieu de se pencher sur les nouveaux problèmes (Meadowcroft et Bregha, 2009). La capacité de répondre aux nouveaux problèmes complexes dépend de la capacité

1 CESD (2008).

des gouvernements à coordonner rapidement et efficacement leurs activités et leur savoir. En fait, il existe de nombreux exemples de gouvernements qui sont venus à bout de problèmes complexes à grande échelle ou qui durent depuis longtemps, comme les mesures prises à l'échelle nationale pour faire face à la grippe aviaire. Dans de tels cas, les problèmes complexes d'une grande portée et les risques sont gérés au moyen de mesures coordonnées transgouvernementales à grande échelle, organisées rapidement et dirigées par un éventail d'experts disciplinaires. Cette gouvernance adaptée tire parti d'un échange d'information efficace et cible l'« échelle la plus appropriée », contournant les limitations des zones de compétence en vue d'instituer des changements à l'échelle et à la portée voulues.

Il existe de nombreuses communautés d'experts et de décideurs en matière de planification adaptée au milieu au Canada. (...) Bien que leur objectif varie, ce sont toutes des approches systématiques, participatives et scientifiques fondées sur l'information, du risque et de la planification dans des conditions d'information imparfaite.

La capacité d'évaluer l'information, d'élaborer des plans et de définir des échelles appropriées en fonction desquels les problèmes sont examinés et pris en charge est essentielle à la gestion des problèmes hautement complexes (AEE, 2001). Comme la structure disciplinaire des systèmes de communication et de partage du savoir les plus efficaces suit celle de sociétés ou d'associations professionnelles, l'entrave au transfert de l'information et du savoir réside dans la découverte de façons d'intégrer l'information socioéconomique et environnementale dans l'ensemble des secteurs, des disciplines et des zones de compétence. Même si l'on y parvient et que l'information et les données disponibles sont accessibles, l'information ne sera jamais parfaite. Autrement dit, l'autre principal enjeu, actuel et futur, est de savoir comment nous devrions considérer l'incertitude[2].

Étant donné les réalités de la gestion dans le cadre des structures de gouvernance actuelles, la gestion de la complexité nécessite de réunir les divers titulaires de données et d'information et les divers gestionnaires, responsables de l'élaboration des politiques et autres réalisateurs de changement; et de s'assurer que les aspects politiques, législatifs, culturels, socioéconomiques et environnementaux pertinents au sein d'une région sont examinés collectivement et que des mesures de gestion adéquates sont organisées et reliées à des interventions réalisables.

Exemples concrets

Bien qu'elles semblent longues et intimidantes, les évaluations globales permettent la mise en œuvre rapide de mesures hautement efficaces dans de courts délais. De telles interventions ne doivent pas être axées sur des événements catastrophiques. Meadowcroft et Bregha (2009) donnent quelques exemples. Aux Pays-Bas, par exemple, un cadre fédéral de gestion adaptative est adopté en vue d'établir des trajectoires et une coordination interministérielle et de lancer la consultation auprès des intervenants, de faciliter l'utilisation d'outils analytiques pour l'examen des scénarios, d'effectuer des exercices de visualisation et de fixer des objectifs – tous des éléments reconnus de la GI (Bizikova et Waldick, ce numéro, p. 81).

Le cadre réglementaire d'utilisation des terres en Alberta (Alberta, SRD, s.d.) est un autre exemple d'un gouvernement conscient de la nécessité d'élaborer de nouveaux outils de gouvernance. Le cadre a été établi afin de faciliter la gestion des effets cumulatifs. Il est appuyé par l'*Alberta Land Stewardship Act*, qui sert de fondement à la coordination entre les multiples intervenants et groupes d'intérêts responsables de la gestion et de la planification, afin d'assurer que les effets cumulatifs de toutes les activités d'une région sont pris en considération rapidement et de façon continue. Ainsi, la Loi sert de mécanisme pour trouver une façon de définir des normes environnementales qui tiennent compte des effets combinés et interactifs de la croissance et du développement dans une région[3]. Ce n'est pas le seul exemple au

2 Cela s'effectue de diverses manières, à l'aide d'un scénario ou de modèles projectifs informatisés (PRP, 2005a), et par des spécialistes en la matière (disciplinaire) dans le cadre de processus à intervenants multiples (Meadowcroft et Bregha, 2009).

3 Autrement dit, même si tous les secteurs peuvent fonctionner individuellement selon des normes et pratiques environnementales établies, leurs impacts collectifs dépassent ce que le système naturel est capable de subir. L'approvisionnement en eau est considérablement réduit dans certains secteurs, allant jusqu'à créer des conflits entre les utilisateurs (les agriculteurs, les grands éleveurs, l'industrie, le public).

Canada. Au cours des cinq à dix dernières années, on a vu apparaître de plus en plus de cadres et d'approches de gestion et de planification intégrées aux paliers provinciaux et territoriaux (Oborne, ce numéro, p. 42).

Il est important d'établir une nuance : bien que les modèles de gouvernance favorisant l'intégration, comme celui en Alberta, utilisent un fondement législatif pour faciliter la planification et la gestion le long de limites biophysiques, qui représentent les véritables unités d'impact, leur existence ne nécessite pas de changer d'autorité responsable. En Ontario, des offices de protection de la nature ont été mis sur pied pour permettre une gestion coordonnée des bassins versants, grâce à la création d'une tribune dans le cadre de laquelle les autorités concernées pouvaient orchestrer des mesures d'adaptation (au moyen d'un dialogue favorisant la coordination et la collaboration) en utilisant les limites naturelles des bassins versants. Les lois de l'Ontario et de l'Alberta sont des exemples de stratégies formalisées et systématiques mises en place en vue de coordonner le dialogue, la planification et la mise en œuvre de façon continue. En créant des systèmes plus structurés, ces stratégies répondent aux besoins en matière d'échange d'information et de données au-delà des barrières informationnelles, de partage du savoir et de gestion de l'information – tous des éléments essentiels de la GI[4].

Encadré 1
Défis établis en matière de GI

- Prendre en charge la gestion et les impacts sur de longs échéanciers.
- Examiner les questions spatiales (p. ex., les limites des zones de compétence établies) afin de régler les problèmes (régionaux et mondiaux).
- Passer des formes de spécialisation fonctionnelle et théorique à des formes favorisant l'intégration (base sectorielle des ministères, paradigmes de recherche disciplinaire).
- Établir des stratégies et des approches scientifiques (outils) afin de mieux comprendre l'incertitude et l'inconnu (risque).
- Trouver un soutien afin de modifier les approches établies, réexaminer les buts visés et le besoin de changement (p. ex., passage aux énergies renouvelables).
- Adopter des approches décisionnelles souples (adaptatives).

Note :
On parle de plus en plus de gestion intégrée dans les études sur la façon de répondre aux objectifs complexes en matière de développement durable. Meadowcroft et Bregha (2009) présentent un examen exhaustif des liens entre la GI et le développement durable.

Source : Meadowcroft et Bregha (2009).

L'état de la GI au Canada

Il existe de nombreuses communautés d'experts et de décideurs en matière de planification adaptée au milieu au Canada. Notre examen initial a recensé plus de 80 applications de type GI. Bien que leur objectif varie, ce sont toutes des approches systématiques, participatives et scientifiques fondées sur l'information, du risque et de la planification dans des conditions d'information imparfaite. Elles prennent en compte les impacts de l'incertitude et du manque d'information au moyen d'outils analytiques intégrés, y compris les interactions entre les activités stratégiques ou de gestion et les effets cumulatifs. Elles établissent également des objectifs de gestion communs aux zones de compétence (p. ex. politiques, réglementation); suscitent et maintiennent la participation de collaborateurs à intervenants multiples; et tirent parti de l'information scientifique, géographique et socioéconomique des divers secteurs disciplinaires (PRP 2005a,b; voir aussi l'encadré 1).

Un examen détaillé de 20 communautés de GI au Canada a montré qu'elles sont aux prises avec les mêmes difficultés que celles déterminées lors d'un atelier à l'intention des praticiens qui s'est tenu en 2005 (PRP 2005b; voir aussi l'encadré 2). La caractéristique dominante de toutes ces difficultés est étroitement liée à la nature de la GI, qui favorise la collaboration à tous les niveaux, c'est-à-dire qu'elle transcende les limites de l'information, de l'expertise, des disciplines, des secteurs et des

4 (Bizikova et Waldick, ce numéro, p. 81; Liu *et al.,* 2009). Comme dans l'exemple de l'Alberta, les besoins en matière de capacité pour poursuivre ces initiatives à intervenants multiples sont considérables. Leur efficacité et leur survie dépendent de l'appui du gouvernement. À l'heure actuelle, il existe 36 offices de protection, qui représentent 90 % de la population de l'Ontario. Les dirigeants sont nommés au niveau municipal (la majorité seraient des conseillers élus dans la région) et chacun sert à établir un lien entre des zones de compétences autrement disparates afin d'intégrer et de coordonner les conseils, les services et la planification fondés sur la science. Les offices tirent leur financement de revenus propres et de taxes, de projets et de subventions municipales ainsi que de contrats et de subventions fédérales. Le budget annuel de la prestation des programmes et des services est de plus de 250 millions de dollars canadiens. Pour de plus amples renseignements, voir Conservation Ontario, s.d.).

Encadré 2
Applications pratiques de GI

1. Évaluation environnementale (EE) (intégration améliorée, simplification, élaboration de processus régionaux d'EE, évaluation environnementale stratégique).
2. Coproduction du savoir (et partage)
   - examen de l'incertitude et du risque axé sur les systèmes (plus grande portée temporelle et spatiale et prise en compte de la complexité globale des enjeux);
   - analyses comparative et coûts-avantages élargies à l'analyse des options de gestion et de politique (informations multiples sur les secteurs, les aspects socioéconomiques, la santé humaine et l'hygiène de l'environnement).
3. Aménagement du territoire (y compris les bassins versants, les ressources, etc.).
4. Aide à la décision
   - établissement (portée régionale, intégrée), d'objectifs (seuils);
   - évaluation des politiques (pangouvernementale et sectorielle).
5. Gestion des effets cumulatifs.

zones de compétence. Cela crée un cercle vicieux dans lequel la nécessité d'une meilleure gestion de la complexité et des effets cumulatifs au moyen de la planification intégrée peut être entravée par l'incapacité des gestionnaires à justifier des activités qui ne sont pas de leur ressort ou de leur mandat. Par conséquent, la succession de problèmes pour toute communauté de GI nécessite du temps et de l'attention pour venir à bout des systèmes fragmentés de gouvernance et de gestion (y compris ceux responsables de la gestion non coordonnée des politiques, des données et de l'information) et essayer de maintenir la participation et la collaboration de tous les intervenants (PRP, 2005a,b; Waldick et coll., 2006).

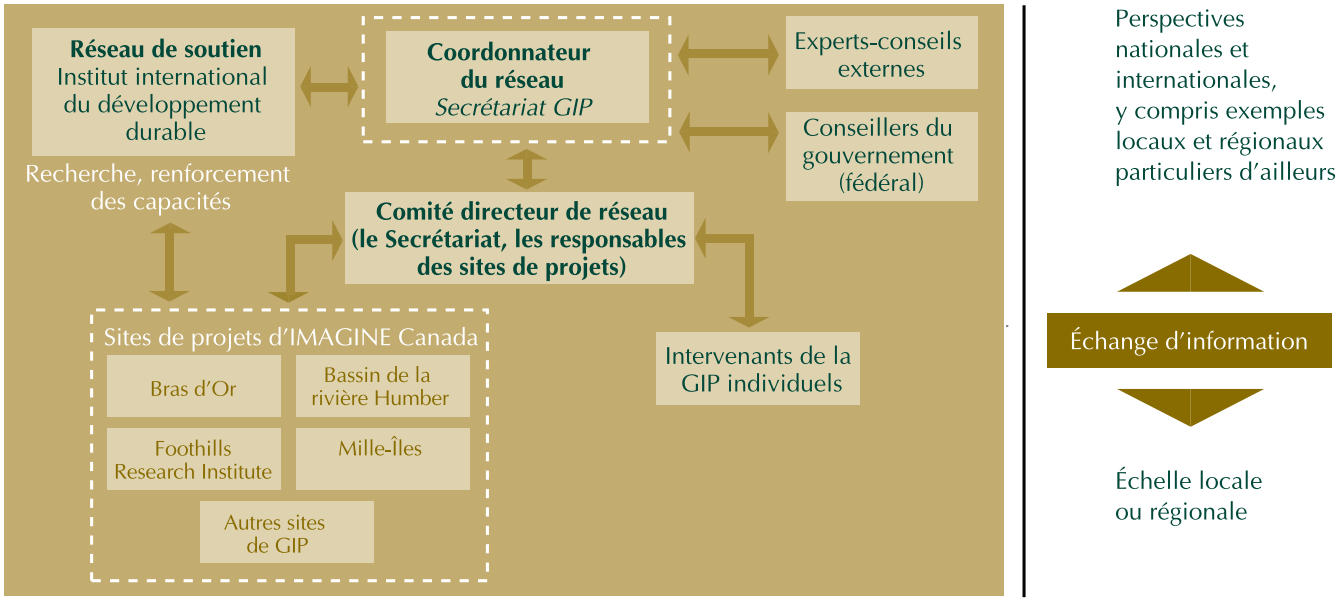
Tenter de venir à bout des difficultés : le rôle du gouvernement fédéral

Nous avons demandé à divers groupes de praticiens de la GI canadiens et internationaux quelle était la meilleure façon d'aborder le problème fondamental de l'intégration (PRP, 2005b). Le résultat est une carte descriptive d'un réseau national centralisé qui sert à simplifier et à faciliter tous les besoins en matière d'échange, de formation et d'intégration des communautés de pratique régionales (y compris faciliter l'échange entre homologues parmi les groupes d'experts). Tous étaient unanimes quant au besoin d'une certaine forme d'entité de facilitation centrale (coordination), avec la participation active d'instances dûment autorisées qui sont en mesure de transcender les limites et de considérer la situation au Canada dans son ensemble et à long terme. Comme la portée et l'ampleur des besoins en matière d'échange, de coproduction du savoir et de capacité dépassent le pouvoir et la capacité de facilitation et de gestion des gouvernements provinciaux, du secteur privé ou des organismes non gouvernementaux, il a été clairement exprimé que ce rôle incombait au gouvernement fédéral.

Cependant, les limites ne constituaient pas le seul problème. D'autres besoins immédiats comprenaient les questions de sécurité, l'accès à l'information et aux données (et leur gestion), le transfert de la science et de la technologie et la formation scientifique et technologique. Le rôle fédéral dans un tel réseau centralisé a été défini en trois volets.

- **Coordonner les interactions au-delà des limites.** Faciliter les tribunes/ interactions intercompétences et intersectorielles nécessaires aux échelles voulues, préciser les rôles, les responsabilités et les objectifs afin d'orchestrer les mesures de gestion et de réduire la contradiction dans les objectifs stratégiques.
- **Favoriser la coproduction du savoir.** Faciliter l'échange d'information, de données (y compris l'information et les données sensibles) et d'expertise (y compris transdisciplinaire), et des cadres de discussion propices permettant un examen logique des besoins et des risques en matière de gestion ainsi que de la planification (c.-à-d., une approche par anticipation de la gestion de l'incertitude).

Figure 1
Structure de gouvernance d'Imagine Canada



- **Définir un contexte global.** Accroître l'impact et la pertinence des politiques en identifiant des synergies ou des mandats ou objectifs concurrentiels afin de mieux répondre à tous les mandats (c.-à-d., des objectifs locaux, nationaux et internationaux). Cela contribuerait également à simplifier les besoins en matière de ressources (p. ex., les évaluations stratégiques/environnementales) en établissant des liens entre différents secteurs stratégiques.

Pour comprendre le potentiel de cette idée de réseau et définir des synergies potentielles avec les mandats, les rôles et la responsabilité du gouvernement du Canada, Environnement Canada et GéoConnexions Canada ont entrepris la mise en œuvre expérimentale de l'idée de réseau national proposée en 2005 – le Réseau pour la gestion intégrée et l'information géospatiale pour l'environnement (PRP, 2009) (Figure 1).

Depuis le lancement d'IMAGINE Canada en 2008, le Secrétariat, assuré par la Division des sciences et de la technologie d'Environnement Canada, a axé ses efforts sur le renforcement des capacités, l'offre de formation et d'avis professionnels, et l'acquisition de la science, des données, de l'information et du savoir (y compris l'information sur les politiques et les programmes). Le Secrétariat a également travaillé avec l'Institut international du développement durable (IIDD), le Projet de recherche sur les politiques (PRP) et le Comité directeur à l'établissement d'une série d'activités et de recherches afin d'examiner les priorités en matière de capacité et de coproduction du savoir[5].

5 Le Secrétariat assure la planification et la mise en œuvre, avec l'appui soutenu des comités consultatifs, qui fournissent un soutien technique ou un appui à la recherche et aux programmes (et l'examen ou la validation par les pairs), de l'IIDD, qui fournit la capacité aux membres du réseau, et du PRP. La fonction du Secrétariat dans le réseau est essentielle à toutes les activités, de la synthèse, la définition et la coordination des activités de soutien à la diffusion et à la formation, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Tableau 1
Types d'activités de soutien offerts par les membres du réseau, par rôle et organisme

	Secrétariat	Conseillers du gouvernement	Projet de recherche	GéoConnexions Canada	IIDD	Experts externes	Comité directeur	Équipes de projet de GI [a)]
Renforcement des capacités								
Formation entre pairs	■							■
Soutien en matière d'information et de données	■	■	■	■	■	■	■	■
Formation dirigée (dans des domaines particuliers de travaux appliqués, p. ex., recherche de consensus, planification de scénarios)	■	■			■	■		
Réseautage/diffusion/partenariats (p. ex., synergie entre les programmes)	■	■	■	■	■			■
Soutien à la recherche (enseignements tirés et autre information sélective sur le plan technique et des processus)	■		■	■	■	■		■
Financement		■		■				■
Coproduction du savoir (activités d'intégration et transversales)								
Mécanismes de diffusion/partage/échange de l'information	■		■	■	■			■
Liaison avec les experts (et réseautage)	■	■	■	■	■	■	■	■
Tribunes pour la coproduction du savoir (intégrant la science, les données, les politiques, etc.)	■	■	■	■	■	■		■
Intégration dans tous les paliers de gouvernement	■	■	■	■	■	■	■	■
Crédibilité et validation		■				■	■	■
Conseils stratégiques et établissement de contexte (p. ex., contexte juridique et réglementaire)		■	■	■				■
Coordination des interactions, planification et organisation de la participation et des activités des membres du réseau	■							■
Surveillance et évaluation	b)	■						■

Notes:

Ces activités ont été réalisées de diverses manières, dans le cadre de formations et d'ateliers en personne parmi tous les membres du réseau, et dans le cadre de formations et d'échanges d'information en ligne (sur le Web). Au fil du projet, nous continuerons dans le même esprit, en offrant d'autres activités de formation entre pairs et de spécialisation (en ligne), de la recherche thématique (technique, gouvernance et sciences et technologie pratiques), et la consignation et la publication des connaissances acquises.

a) Activités à l'échelle régionale, menées par et pour les membres du réseau régional. Ces activités régionales reçoivent un soutien supplémentaire d'IMAGINE Canada, dont une grande partie est en supplément des activités régionales de nature transversale en cours.

b) La surveillance et l'évaluation ont lieu au sein du Secrétariat relativement aux besoins, aux priorités et aux objectifs du réseau global, y compris la diffusion de certains éléments aux équipes régionales pour leur permettre de tenir compte de la complexité et de l'incertitude (p. ex., la planification intégrée et l'évaluation des effets cumulatifs), contrairement à la surveillance et à l'évaluation effectuées par certains ministères et organismes gouvernementaux et autres organismes officiels dans les régions et au niveau central, qui seront liées entre autres à des mandats et à des activités de programmes particuliers.

L'utilisation d'un réseau centralisé offre un large éventail d'activités de soutien aux praticiens régionaux en temps opportun. Ce réseau réunit des communautés professionnelles d'experts qui peuvent offrir des suggestions, des conseils et un soutien selon les besoins (c.-à-d. sur les besoins transversaux en matière de réseautage, de participation et de capacité). Il fournit aussi un contexte de travail et de recherche élargi favorisant une démarche d'ensemble, qui accroît les possibilités et tire parti des travaux de recherche et des programmes en cours (et réduit les répétitions inutiles) et facilite le transfert du savoir au Canada et à l'échelle internationale.

Tous étaient unanimes quant au besoin d'une certaine forme d'entité de facilitation centrale (coordination), avec la participation active d'instances dûment autorisées qui sont en mesure de transcender les limites et de considérer la situation au Canada

Aller de l'avant – prochaines étapes

Il est clair que la gestion globale (c.-à-d. la GI, la gestion axée sur les écosystèmes, la gestion intégrée des ressources en eau, etc.) comporte des difficultés étroitement liées aux structures de gouvernance et aux approches de gestion actuelles. Comme beaucoup de ces difficultés sont dues au fait de transcender les frontières, aux effets cumulatifs et à la gestion du risque, et aux questions de contexte élargi, dont beaucoup ont une portée internationale, un des objectifs d'IMAGINE Canada consiste à les examiner dans le contexte des synergies et des liens entre les activités de programme et les priorités fédérales actuelles. Autrement dit, examiner l'étendue des rôles, des priorités et des activités complémentaires pour voir comment l'intégration pourrait les favoriser dans leur ensemble. Les liens potentiels comprendraient : le recours à la GI pour un transfert d'information et une évaluation des risques plus efficients afin d'améliorer l'efficacité des évaluations environnementales (EE régionales); une meilleure capacité afin de prendre en main la gestion des effets cumulatifs et du développement durable; des plans coordonnés en vue d'atteindre les objectifs internationaux (p. ex., la biodiversité, le changement climatique).

Au cours des huit prochains mois, le Secrétariat, l'IIDD, le PRP et GéoConnexions publieront une série d'aperçus sur la recherche et les connaissances acquises fondés sur l'information expérientielle et expérimentale tirée de ces travaux. On procèdera à des évaluations particulières, axées sur les rôles, les avantages et les possibilités du gouvernement fédéral, notamment la façon dont le cadre centralisé pourrait favoriser la coordination et les transferts horizontaux afin d'appuyer davantage (et plus rapidement) les priorités en matière de planification et d'évaluation environnementale seront examinés la prise en considération de la science, de l'innovation et de l'évaluation du risque, ainsi que des données géospatiales et des normes de données, etc., de même que du rôle du gouvernement fédéral dans un processus de gestion et de prise de décisions amélioré (mieux coordonné et organisé) grâce à l'utilisation appropriée des meilleures données existantes pour la coproduction du savoir. Dans ce contexte, il est également important de comprendre la capacité actuelle (tant fédérale que non fédérale) et les besoins à cet égard en vue de soutenir les approches globales au Canada.

Références

Alberta, SRD « Sustainable Resource Development ». s.d. « Land-use Framework », page d'accueil <www.landuse.alberta.ca/>.

AEE (Agence européenne pour l'environnement). 2001. « Signaux précoces et leçons tardives : le principe de précaution 1896-2000 », Copenhague. < http://www.eea.europa.eu/fr >.

Balaguera, P., R. Sardáb, M. Ruizc, A. Diedricha, G. Vizosoa et J. Tintoréa. 2008. « A Proposal for Boundary Delimitation for Integrated Coastal Zone Management Initiatives », *Ocean & Coastal Management*, vol. 51, n° 12, p. 806-814.

Canada, Environnement Canada, registre environnemental de la LCPE (*Loi canadienne sur la protection de l'environnement*). 2007. « Information générale ». < http://www.ec.gc.ca/registrelcpe/gene_info/CEPA1988.cfm >.

Canada, BVG (Bureau du vérificateur général). 2008. « Chapitre 9 : Outils de gestion et engagements du gouvernement - L'évaluation environnementale stratégique », dans Rapport de mars 2008 —Le Point du commissaire à l'environnement et au développement durable. <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_200803_09_f_30135.html>.

Canada, PRP (Projet de recherche sur les politiques). 2005a. « Vers une capacité nationale en matière de modélisation intégrée de la gestion du paysage », série de notes d'information.

———. 2005b. « Modèles de gestion intégrée du paysage », rapport d'atelier, juin.

———. 2009. « Réseau pour la gestion intégrée et l'information géospatiale pour l'environnement – Bâtir une vision commune », rapport d'atelier, mars. <www.policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=2009-0013_toc>.

Folke, C., T. Hahn, P. Olsson et J. Norberg. 2005. « Adaptive Governance of Social-Ecological Systems », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 30, p. 441-473.

Liu, Y., M. Mahmoud, H. Hartmann, S. Stewart, T. Wagener, D. Semmens, R. Stewart, H. Gupta, D. Dominguez, D. Hulse, R. Letcher,

B. Rashleigh, C. Smith, R. Street, J. Ticehurst, M. Twery, H. van Delden, R. Waldick, D. White et L. Winter. 2009. « A Formal Framework for Scenario Development in Support of Environmental Decision-Making », *Environmental Modelling and Software*, vol. 24, p. 798-808.

Meadowcroft, J. et F. Bregha. 2009. « Gouvernance pour un développement durable : Relever les défis de l'avenir », document de recherche, Projet de recherche sur les politiques, 34 p.

Mitchell, B. 2005. « Integrated Water Resource Management, Institutional Arrangements, and Land-Use Planning », *Environment and Planning A, vol.* 37, p. 1335-1352.

Ontario, Conservation, Ontario. s.d., page d'accueil. <www.conservation-ontario.on.ca/index.html>.

Pollard, S. et D. du Toit. 2005. « Achieving Integrated Water Resource Management: The Mismatch in Boundaries between Water Resources Management and Water Supply », International Workshop, African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa, du 26 au 28 janvier 2005, Johannesburg, Afrique du Sud.

Waldick, R., D. Brunckhorst, I. Campbell et J. Carmichael. 2006. « Integrated Modeling for Landscape and Watershed Management: Building Multi-Jurisdictional Capabilities », dans *Proceedings of the International Symposium on Integrated Environmental Modeling and Software*, A. Voinov, A. Jakeman et A. Rizzoli (dir.), Burlington, É.-U., juillet 2006. CD-ROM. <www.iemss.orgiemss2006/sessions/all.html>.

Initiative concernant les situations de crise dans les collectivités des Premières nations

Pour soutenir la santé et la résilience au sein des Premières nations aux prises avec des situations difficiles, Santé Canada a mis sur pied en 2007 l'Initiative concernant les situations de crise dans les collectivités des Premières nations. L'approche suivie tient compte du fait que, pour connaître le succès, un programme de santé communautaire doit s'appuyer sur la collectivité et être global et que, pour améliorer la santé et le bien-être en général des membres d'une collectivité, les programmes doivent améliorer systématiquement les déterminants sociaux de la santé, qui échappent en général au mandat de Santé Canada. Pour y parvenir, il faut éliminer les obstacles inhérents aux différences entre les régimes de reddition de comptes, les informations à communiquer et les mécanismes de financement des divers ministères et organismes.

Santé Canada recueille des données probantes sur les problèmes de santé des Autochtones en commanditant des analyses documentaires et des études analytiques et en étudiant des exemples de situations de crise antérieures au sein des Premières nations.

Cette initiative bénéficie aussi de la collaboration des bureaux régionaux de Santé Canada et d'AINC et des ministères ontariens des Affaires autochtones et des Services à l'enfance et à la jeunesse afin de mettre en place jusqu'à cinq projets dans des collectivités des Premières nations du nord de l'Ontario. Ces projets pilotes permettront de cerner les atouts et les besoins des collectivités et de les intégrer à des plans communautaires globaux visant à trouver des solutions adaptées sur le plan culturel aux principaux déterminants sociaux de la santé.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

Livia Bizikova Ph.D.
Institut international du développement durable

Ruth Waldick Ph.D.
Environnement Canada,
Centre national de recherche faunique
Université de Carleton

Éclairer le processus d'élaboration des politiques grâce à la gestion intégrée

Introduction

Un grand nombre de problèmes sociaux et environnementaux actuels ne se résoudront pas sans une révision en profondeur de la manière dont nous analysons les interactions indissociables entre l'homme et la nature (Tippet *et al.*, 2007). Il ne suffit pas toutefois d'étudier et de mieux comprendre ces interactions. Il faut aussi les traduire en des résultats pertinents à l'elaboration des politiques afin de guider la gestion des ressources. Ce n'est pas une tâche facile. Si on ne réussit pas à analyser comment des décisions locales distinctes sont inter-reliées entre différents secteurs ainsi qu'à l'échelle spatiale et temporelle, les coûts engendrés peuvent être considérables. Dans certains cas, de tels coûts peuvent se perpétuer longtemps après l'application de mesures correctives (p. ex. l'amiante, les halocarbones appauvrissant la couche d'ozone) (EEA, 2001).

Les investissements majeurs des gouvernements dans les sciences et les technologies reflètent l'importance des connaissances et de la recherche[1]. Un des grands défis que doivent relever les décideurs à tous les échelons et dans tous les secteurs consiste à trouver des façons de rendre disponibles des connaissances scientifiques pertinentes (en temps réel à des échelles appropriées). Ces connaissances et ces renseignements seront adéquatement analysés dans le contexte des processus d'une planification régionale complexe devant tenir compte de plusieurs disciplines, groupes d'intervenants et objectifs[2].

Les méthodes de gestion intégrée, par exemple, la *Alberta Land Stewardship Act*, sont apparues comme des façons prometteuses d'explorer les solutions de remplacement, d'analyser les risques et de songer aux meilleures options dans le contexte des priorités socioéconomiques et environnementales dans le temps et l'espace, ainsi que les compétences. On peut voir la gestion intégrée comme une méthode ou un ensemble de méthodes visant à gérer diverses activités humaines à une échelle régionale ou plus vaste et ayant été élaborées au cours des 50 dernières années ou plus. Elles suivent une tradition qui comprend des méthodes, comme la gestion intégrée des ressources, la gestion intégrée des bassins hydrologiques, la planification régionale de l'utilisation du sol et la gestion ecosystémique (Hanna et Slocombe, 2007). Bien que les applications de gestion intégrée tendaient initialement à être axées sur la description des systèmes écologiques et biophysiques grâce à

1 Au Royaume-Uni, le gouvernement fixe un objectif de 2,5 p. 100 du produit intérieur brut à consacrer à la recherche et au développement (Royaume-Uni, 2004). Au Canada, le gouvernement s'est engagé à consacrer en 2009 une somme de 5,1 milliards de dollars destinée aux projets en sciences et technologies (RCE, 2009).

2 Citons comme exemple d'une telle méthode la loi adoptée récemment et intitulée *Alberta Land Stewardship Act*, 2008, qui met l'accent sur l'intégration de la politique et des processus de planification ainsi que sur l'utilisation de la surveillance et de l'information de recherche.

Encadré 1
Les dix méthodes et projets de gestion intégrée

Le choix et l'évaluation de la recherche sur les études de cas ont été fondés sur diverses sources de données et techniques d'analyse, dont des études de la documentation didactique et des praticiens et des entrevues avec des membres importants de l'équipe des projets analysés.

1. Évaluation intégrée participative de la gestion de l'eau et des changements climatiques dans le bassin de l'Okanagan (ÉIP – Okanagan)
2. Le Projet de prospective sur le bassin de Georgia
3. De la ceinture de maïs vers le golf : répercussions sociétales et environnementales de l'avenir d'une agriculture différente (ceinture de maïs)
4. Vallée Willamette – Puget Trough – Bassin Georgia – Évaluation écologique (EvoLand)
5. Programme de l'équipe d'information côtière, Colombie-Britannique
6. Modèle relatif au paysage INGRID
7. Évaluation des effets de la durabilité : outils sur les effets environnementaux, sociaux et économiques de l'utilisation multifonctionnelle des terres dans les régions européennes (SENSOR)
8. Évaluation intégrée de la vulnérabilité du lac Balaton et stratégies d'adaptation (Balaton)
9. Analyse et modélisation avancées de l'écosystème terrestre (ATEAM)
10. Pathway – Vision de l'avenir du lac Tahoe (PATHWAYS)

l'utilisation de modèles biologiques, elles ont rapidement évolué à la fin des années 1980 et 1990 vers des modèles intégrés « systémiques » qui utilisaient souvent des modèles explicites sur le plan spatial pour analyser l'incertitude et les réactions de causes et effets (Stevens *et al.*, 2007). Bien que la plupart des projets de gestion intégrée soient mis sur pied pour régler des problèmes locaux ou régionaux précis comme la gestion des forêts, l'érosion, les effets des changements climatiques, la planification de la conservation, etc., ils présentent néanmoins des caractéristiques communes. En fait, le cadre général de la gestion intégrée comprend toujours les étapes suivantes :

- Évaluation des tendances et de l'état passés et actuels des systèmes locaux et régionaux analysés par la collecte de données, l'établissement d'indicateurs et la création de modèles intégrés qui peuvent être qualitatifs (descriptifs) ou quantitatifs.
- Création de scénarios du futurs de trajectoires de changement à l'aide de modèles intégrés existants ou nouveaux (c'est-à-dire des modèles de systèmes informatisés) ou de modèles descriptifs qui aident à voir l'état, à moyen et à long terme, de la région à l'étude.
- Conception de plans et d'objectifs pour atteindre les condition désirées.

Les équipes des projets de gestion intégrée doivent franchir , à toutes les étapes, les diverses frontières disciplinaires, théoriques et méthodologiques à l'aide d'interactions entre les chercheurs menant des études sur la nature et la société, les décideurs, les gestionnaires et les autres intervenants. Elles doivent donc réunir les enjeux et tous les intervenants dans le cadre du processus de recherche, ce qui permet d'analyser les liens qui existent entre les disciplines. Cette intégration continue est essentielle pour pouvoir se former une opinion des processus complexes qui se déroulent souvent à plus d'une échelle. L'intégration exige aussi l'adaptation des processus et des résultats de recherche pour qu'ils offrent le soutien nécessaire aux décideurs (Parker *et al.*, 2002). Cela comprend, par exemple, le passage de méthodes de recherche traditionnelles à des méthodes plus exploratoires axées sur l'incertitude et le risque associé à divers processus et à des choix possibles de politique.

Parce que les projets de gestion intégrée dépendent de l'endroit et des problèmes, la plupart des progrès en matière d'intégration à l'élaboration de politiques ont été réalisés dans le contexte des projets spécifiques, ce qui signifie que le transfert des leçons tirées est limité. Dans le présent document, nous comparons les expériences et les leçons tirées à partir de dix projets de gestion intégrée réalisés au Canada, aux États-Unis et en Europe (voir l'encadré 1) et mettant l'accent sur deux défis principaux en matière d'intégration.

- Il faut assurer une intégration dans divers domaines de connaissances (connaissances scientifiques, traditionnelles et locales) pour aplanir les différences entre scientifiques de

diverses disciplines et entre scientifiques et intervenants, dont les décideurs et la collectivité.

- Il faut une intégration appliquée à divers objectifs (résultats scientifiques et pertinence pour l'élaboration de politiques et la gestion) pour aplanir les différences entre, d'une part, les objectifs et les résultats exigés par les scientifiques et, d'autre part, les résultats pertinents pour les gestionnaires de ressources et les décideurs.

Nous fournissons des exemples de méthodes utilisées dans les projets de gestion intégrée pour illustrer comment l'intégration des disciplines, des intervenants et des résultats dans le contexte de l'élaboration de politique a été réalisée.

Intégration de divers domaines de connaissances et des intervenants

Une intégration de ce type signifie que diverses disciplines et communautés de savoir sont réunies et que leurs connaissances sont mises en commun pour répondre à une question de recherche (Tress *et al.*, 2007), aider à mieux comprendre les contextes, et résoudre les problèmes liés à la planification et à l'élaboration de politique. Pour ce faire, il faut mettre en contact les chercheurs œuvrant dans diverses disciplines universitaires et les participants ne provenant pas du milieu de l'enseignement comme les représentants du gouvernement, les responsables de la gestion foncière et le grand public afin de répondre efficacement aux questions pertinentes. De cette façon, le projet de gestion intégrée reflète le contexte particulier des mesures relatives au paysage et à la société dont les réactions potentielles des politiques proposées[3].

Encadré 2
Exemples de groupes d'intéressés en gestion de l'intégration : Inclusivité en vertu de la *Alberta Land Stewardship Act*

- Tous les ministères du gouvernement provincial ainsi que les conseils et organismes décisionnels
- Les municipalités et les autorités des administrations locales
- L'industrie, dont les entreprises jouissant de concessions de droits miniers et d'ententes de gestion de l'environnement forestier ainsi que les exploitations agricoles
- Tous les Albertains

L'intégration de diverses cultures de connaissances dont les sciences naturelles, les sciences sociales et les sciences humaines est souvent mise en péril en raison d'un manque de terminologie commune et de la séparation de ceux qui utilisent des méthodes quantitatives ou qualitatives. L'intégration de diverses disciplines devrait plutôt être effectuée en fonction de ce qui nous semble être approprié pour aborder les enjeux au niveau territorial voulu. L'objectif ne consiste pas à obtenir à la fin un modèle intégré qui décrit les systèmes et les tendances actuels ainsi que les scénarios futurs comme produit final, mais plutôt à adapter le modèle ou le processus de gestion intégrée pour qu'il devienne un moyen d'analyser le problème et un outil de communication partagé par divers groupes de chercheurs et d'intervenants (Parker *et al.*, 2002).

L'expérience tirée des projets analysés indique que l'intégration efficace des données et des modèles qui représentent des domaines environnementaux, économiques et sociaux au niveau territorial nécessiterait de l'attention au cours des premières étapes de l'élaboration du projet. La plupart des modèles ont été créés par une équipe multidisciplinaire de chercheurs faisant participer les intervenants à des consultations sur des enjeux comme la pertinence des résultats et les recommandations. Afin d'améliorer le processus, il serait utile de revoir les intrants disponibles, les produits et les résultats souhaités ainsi que le modèle planifié ou la structure du processus quand le cadre est élaboré. De plus, il serait profitable de réviser les ensembles de données et les indicateurs suivis pour évaluer s'ils sont pertinents à la réflexion sur les conditions socio-économiques et environnementales changeantes, s'ils sont utiles pour prévoir et vérifier les politiques et les scénarios futurs et s'ils sont adéquats pour planifier la politique et les lois. Comme l'indiquent les études revue, cet objectif pourrait être atteint en créant un conseil indépendant consacré à la conception et à la gestion de l'information, à l'évaluation et à la création de modèle ou à l'évaluation de portions du projet de gestion intégrée. Ce conseil, devrait être formé de membres respectés des diverses communautés de savoir – sciences, lettres et sciences humaines, techniciens, practiciens, ainsi que les communauté locales qui souhaitent un équilibre entre elles et au sein de chacune d'elles (CIT Review, 2005).

3 On qualifie souvent ce type de recherche de transdisciplinaire.

Enfin, la participation avec divers groupes d'intervenants, dont des ressources locales et régionales, des gestionnaires et des décideurs, à des projets de gestion intégrée permet aux utilisateurs de prendre part à un débat sur les solutions souhaitées tout en approfondissant continuellement leur compréhension des priorités, de ce qui peut être considéré comme des résultats atteignables et de la façon dont ils voient la durabilité. En ce sens, la participation des chercheurs et des intervenants permet de comprendre la signification de la durabilité et de ce qu'elle peut exiger (Robinson, 2008). Toutefois, à partir des projets analysés, seul un nombre limité de participants a songé à analyser explicitement ce que signifie la durabilité à long terme pour les divers intervenants et l'a appliqué à sa méthode. Laisser de la place aux intervenants et aux décideurs pour qu'ils expriment leurs opinions sur la durabilité au niveau du paysage et en tenir compte dans le processus de recherche représente une étape importante visant à accroître le sentiment de collaboration et d'appartenance que relativement aux résultats du projet et de son utilité.

Parce que les projets de gestion intégrée dépendent de l'endroit et des problèmes, la plupart des progrès en matière d'intégration à l'élaboration de politiques ont été réalisés dans le contexte des projets distincts, ce qui signifie que le transfert des leçons tirées est limité.

Nécessité de l'intégration dans un contexte de diversité des buts, objectifs et résultats

En général, les sciences et les politiques répondent à des objectifs différents. Les scientifiques et les décideurs utilisent un ensemble différent de méthodes, et leurs valeurs et perspectives sont souvent distinctes. Fait encore plus important, ils ne comprennent pas les systèmes de connaissances des autres. Les scientifiques se plaignent souvent que leur voix est ignorée des décideurs, mais ces derniers ont aussi exprimé leur insatisfaction à l'égard de l'information critique qui, souvent, n'est pas rapidement disponible, accessible ni présentée dans un format utilisable (Sarewitz et Pielke, 2007). L'intégration est souvent plutôt mince dans la pratique en ce qui concerne plusieurs objectifs, dont la recherche interdisciplinaire et la production de résultats scientifiques ainsi que la définition de travaux de recherche en fonction d'objectifs pertinents d'élaboration de politiques (ou de résultats). Il s'agit en d'autres termes d'effectuer de recherche qui conduit à de l'information pouvant appuyer diverses décisions de gestion et répondre à des exigences en matière de planification.

En pratique, les projets de gestion intégrée étudiés pourraient être considérés comme des processus analytiques dont sont issus des guides visant à fournir de l'information utile sur les enjeux pressants locaux ou régionaux, sans lien direct avec les objectifs de la politique. Chaque projet a quand même réussi à fournir des renseignements à des autorités décisionnelles dans la région de l'étude. En fait, on considérait dans la plupart des projets analysés qu'il était important de contribuer à mieux faire connaître les enjeux aux décideur régionaux, aux planificateurs, aux leaders politiques et aux médias. On a eu recours à des modèles intégrés élaborés et à des scénarios pour déterminer les politiques qui pourraient améliorer la gestion des ressources régionales et locales. Dans certains projets de gestion intégrée, les modèles élaborés ont aussi procuré une souplesse additionnelle dans l'utilisation des modèles et des méthodes, étant donné que les scénarios pouvaient être modifiés ou recombinés pour mieux chercher des façons d'atteindre les buts visés de la politique (p. ex. Nassauer *et al.*, 2007). Bien que les projets ne comportaient pas de résultats précisément ciblés en ce qui concerne la politique, ils créaient des résultats pertinents à la politique dans quatre secteurs (voir aussi le tableau 1).

- Renforcement des capacitées pour les décideurs s'attachant principalement à les aider à apprendre comment utiliser le modèle élaboré, comment créer et interpréter des scénarios futurs et comment traiter les incertitudes du modèle.
- Aide à l'élaboration de la politique locale visant principalement à fournir des intrants pour la planification de l'utilisation du sol, les plans de gestion locale et le zonage.
- Processus de planification ayant aidé les décideurs à comprendre les liens entre l'environnement et les prises de décisions humaines au sein du modèle intégré.
- Recommandations générales pour l'élaboration de politique faites en fonction des modèles et des scénarios élaborés. Toutefois, de tels commentaires avaient tendance à être présentés du point de vue de la recherche, une tendance de tous les projets de gestion intégrée analysés.

Règle générale, les décideurs participants ont accueilli favorablement les initiatives qui établissaient des liens plus étroits entre les scientifiques et le processus d'élaboration de politique. Dans les projets de gestion intégrée qui ont été étudiés, les méthodes additionnelles appliquées pour rendre les résultats du projet accessibles aux décideurs se concentraient principalement sur la mise en valeur des principaux résultats de l'étude globale (de manière visuelle et textuelle), comportaient des recommandations générales destinées aux décideurs et présentaient des questions de suivi soulevées par la recherche de pertinence et posées aux décideurs. Parce que ces projets manquaient de liens directs à des objectifs de politiques explicites ou à des organismes ayant des responsabilités reglementaires, nous n'avons pas pu retracer la politique directe ou les décisions influencées par les résultats des projets de gestion intégrée. Par conséquent, nous disposons d'information très limitée sur les modifications réelles de politiques ou les mesures locales directes qui ont été prises pour tenir compte des recommandations ou des résultats de ces études. Nous soupçonnons que bon nombre des effets de ces projets, dont ceux relevant du domaine des politiques, se sont produits après le parachèvement de ceux-ci et souvent sans que les membres de l'équipe, qui ne participaient pas activement aux processus de planification, ne le sachent.

Enfin, il est difficile de promouvoir la pertinence relativement aux politiques dans les projets de gestion intégrée non seulement à cause des divers besoins des groupes impliqués, mais aussi de la difficulté d'imposer des normes scientifiques rigoureuses aux équipes interdisciplinaires. Ces équipes doivent fixer leurs propres normes d'excellence qui valorisent l'intégration et la production de résultats en collaboration avec les intervenants (Parker *et al.*, 2002).

Tableau 1
Moyens appliqués dans les dix projets de gestion de l'intégration pour évaluer le système actuel

	ÉIP – Okanagan	GBFP	Corn Belt	EvoLand	CIT	INGRID	SENSOR	Balaton	ATEAM	Pathway
Appuyer la mise en œuvre des résultats										
Création de capacité	■	■		■			■	■	■	
Élaboration de politiques locales						■	■			■
Amélioration du processus de planification	■	■				■				■
Recommandations aux décideurs*	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Suivi et évaluation des progrès										
Collecte régulière de données					■			■		
Recommandations de politiques et d'objectifs futurs	■			■						■
Analyse des mesures appliquées					■					
Réunions avec les principaux intéressés	■	■	■		■	■		■		■

Remarque : * Recommandations aux décideurs régionaux, provinciaux et nationaux.

Le futur

Les universitaires, les décideurs et la société en général ont un intérêt dans la réussite des projets de gestion intégrée, car de telles méthodes maximisent l'utilisation des connaissances disponibles et de la recherche au sein d'une région, dont une grande partie est diffusée dans les collectivités de ces divers intervenants. De plus, ceux qui ont des « intérêts » dans une région, soit en raison de leurs intérêts de recherche, de leurs responsabilités familiales ou professionnelles ou simplement parce que c'est l'endroit où ils vivent, ont intérêt à collaborer à tout processus qui peut améliorer les conditions socioéconomiques et environnementales locales en saisissant les interactions complexes et les interdépendances entre l'homme et la nature. Les méthodes de gestion intégrée aident à accroître la compréhension de ces interactions au sein des collectivités, des priorités concurrentes et des compromis nécessaires en permettant aux intervenants d'imaginer des trajectoires et des scénarios adaptés aux politiques.

Les méthodes de gestion intégrée ne sont pas la solution à la planification de l'usage des sols et à la gestion de risque. Bien qu'il soit important, leur rôle à titre de moyen d'apprentissage et de communication, aura une influence limitée sur la politique ou la planification à moins d'être officiellement liées à des besoins explicites au sein des collectivités décisionnelles. Toutefois, la planification d'une intégration efficace doit être effectuée à toutes les étapes du processus de gestion intégrée, de la formulation de la proposition de projet à sa réalisation et à son évaluation, et non pas seulement à la fin d'une étude ou d'un projet.

Alors, où doivent s'insérer les méthodes de modélisation et d'élaboration de scénarios de la gestion intégrée dans les processus de prise de décision? À notre avis, il n'y a pas qu'une réponse à cette question. Toutefois, les méthodes de gestion intégrée doivent être ajoutées au processus de planification pour favoriser une meilleure compréhension globale de complexités environnementales et socioéconomiques dans une région, y compris les effets possibles dans l'avenir ou dans le contexte d'événements pouvant vraisemblablement se produire à l'extérieur d'une région. On pourrait voir la gestion intégrée simplement comme une gestion adaptative et un outil de planification servant à faire participer les décideurs et les autres communautés de savoir et de recherche à de façon systématique au sein d'une région.

Nous voyons aussi l'utilité de chercher à intégrer les différents domaines de connaissance et les priorités de recherche, la gestion et les communautés d'élaboration de politiques afin que les connaissances disponibles soient utilisées pour faire progresser notre capacité à cerner, à comprendre et à réduire les coûts inacceptables à court terme et à long terme qui surviennent quand les décisions sont prises sans tenir pleinement compte de l'incertitude et du risque. Les méthodes scientifiques mettent l'accent sur la vérification des hypothèses alors que l'analyse des politiques suppose généralement l'évaluation des conditions qui sont impossibles à vérifier. Toutefois, même dans les sciences, le but n'est pas d'être « vrai », car il n'y a pas de vérité, mais plutôt de donner la meilleure explication parmi les modèles ou les hypothèses en concurrence (Morgan et Henrion, 1990). Voilà en fait le concept commun entre la science et les objectifs de la politique : comprendre ce que nous ne comprenons pas ou que nous ne pouvons pas savoir.

La plupart des projets de gestion de intégrée que nous avons étudiés à ce jour ont été entrepris et dirigés par des chercheurs au sein de gouvernements ou d'établissements d'enseignement qui sont motivés par des priorités disciplinaires ou sectorielles (comme la publication d'articles, dans le cas des universitaires ou le respect de mandats sectoriels, dans le cas des gouvernements). La gestion ou la compréhension des complexités qui dépassent ces frontières traditionnelles d'interrogation nécessitent des remue-méninges, une recherche poussée et un partage des connaissances ainsi que de nouvelles méthodes analytiques permettant de traiter de grandes quantités d'information, complexes et corrélationnels (temps et espace). Les méthodes de gestion intégrée qui allient des ensembles de données spatiales, des outils analytiques projectifs et des occasions pour les divers intervenants d'exprimer leur opinion sur les objectifs de durabilité à court et à long terme représentent un outil pratique d'apprentissage et de communication servant à accomplir cette tâche. En renforçant la base scientifique des modèles qui soutiennent les méthodes de gestion intégrée, elles pourraient aussi fournir des évaluations quantitatives des options spécifiques de politiques et de gestion à long terme.

Pour dépasser le stade de la capacité utile et des outils d'apprentissage, on devra trouver des manières pour les projets de gestion intégrée de s'arrimer directement aux besoins des autorités régionales mandatées et de les appuyer. Plusieurs exemples à divers stades de l'élaboration au Canada s'offrent à nous.

- Analyser comment les méthodes de gestion intégrée peuvent accroître ou soutenir la capacité régionale à gérer les enjeux locaux et régionaux comme les effets cumulatifs résultant

d'actions humaines non coordonnées, le risque et d'évaluation environnementale régionale. De plus, examiner comment les méthodes de gestion intégrée simplifient et augmentent la transparence de l'évaluation régionale, la planification et les processus réglementaires en créant une plateforme systématique et commune pour un dialogue structuré, la communication et le partage de connaissances et l'évaluation à l'aide de scénarios sur le futur ainsi que de méthodes interdisciplinaires collaboratives.

- Évaluer l'utilité des projets de gestion intégrée dans la planification à moyen et à long terme et pour les évaluations environnementales en les utilisant pour analyser les trajectoires possibles de développement, et pour évaluer les compromis.
- Analyser comment la gestion intégrée a contribué aux orientations en matière de politiques et de surveillance (y compris l'utilisation de données sur les tendances passées et actuelles ainsi que la politique et les effets cumulatifs sur les éléments sociaux, économiques et biophysiques).
- Cerner les occasions de partager les leçons tirées et les expériences avec les décideurs, les chercheurs et les autres intervenants qui ont participé activement aux projets de gestion intégrée.

Références

AEE (Agence européenne pour l'environnement). 2001. *Signaux précoces et leçons tardives: le principe de précaution 1896–2000*, Copenhague. <www.eea.eu.int>.

Canada, Réseaux de centres d'excellence. 2009. *Le gouvernement du Canada annonce l'établissement d'un nouveau centre de recherche sur les océans et la commercialisation à Victoria.* Communiqué. 16 mars. <http://www.nce.gc.ca/media/newsrel/2009/160309_e.htm>.

CIT « Coast Information Team ». 2005. *Review Report.* <http://www.citbc.org/c-citreview-jan05.pdf>. Consulté le 18 janvier 2009.

Hanna, K.S., et D.S. Slocombe (eds). 2007. *Integrated Resource and Environmental Management: Concepts and Practice.* Toronto, Oxford University Press, 265 pp.

Morgan, M.G., et M. Henrion. 1990. *Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis.* Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.

Nassauer, J.I., M.V. Santelmann, et D. Scavia. 2007. *From the Corn Belt to the Gulf: Societal and Environmental Implications of Alternative Agricultural Futures.* Washington, DC, Resources for the Future Press.

Parker P., R. Letcher, A. Jakeman et al. 2002. Progress in Integrated Assessment and Modeling. *Environmental Modelling & Software* 17: 209–217.

Robinson J. 2008. *Being Undisciplined: Transgressions and Intersections in Academia and Beyond.* Futures 40, 70–86.

Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury. 2004. *Science and Innovation Investment Framework 2004-2014.* Department for Education and Skills. <www.hm-treasury.gov.uk>.

Sarewitz D., et R. A. Pielke. 2007. *The neglected heart of science policy: reconciling supply of and demand for science.* Environmental Science & Policy 10, 5 – 16.

Stevens C.J., I. Fraser, J. Mitchley, et M.B. Thomas. 2007. *Making Ecological Science Policy-Relevant: Issues of Scale and Disciplinary Integration.* Landscape Ecology 22, 799–809.

Tippett, J., J.F. Handley, et J. Ravetz. 2007. *Meeting the Challenges of Sustainable Development: A Conceptual Appraisal of a New Methodology for Participatory Ecological Planning. Review.* Progress in Planning 67, 9-98.

Tress G., B. Tress, et G. Fry. 2007. *Analysis of the Barriers to Integration in Landscape Research Projects.* Land Use Policy 24, 374–385.

Jacques Bourgault
Docteur d'état,
Consultant,
Professeur associé,
ENAP/UQAM
collaborateur émérite ÉFPC[1]

Une utopie accessible : la collaboration horizontale en matière de projets territoriaux dans une perspective de développement durable

L'intervention en développement durable, pourtant si urgente et essentielle, apparait souvent comme une tâche impossible tellement les obstacles semblent nombreux dont le refus des données probantes de la science et la crainte des impacts économiques à court terme. On observe aussi la nécessité de faire collaborer entreprises, groupes de pression, citoyens et divers paliers de gouvernement. La prise de conscience de la gravité de la situation se fait proportionnelle à la volonté d'engagement des intervenants[2].

Déjà la définition de développement durable porte plus d'ambitions que la lutte aux changements climatiques, mission qui se frotte à de multiples difficultés de coordination entre les paliers gouvernementaux d'un seul pays, comme cela est le cas du Canada (Harrison, 1996 : 10).

La question se pose avec beaucoup d'acuité dans le cas des interventions qui ciblent une partie du territoire : les citoyens y habitent ou l'utilisent, les groupes poursuivent une variété de buts, les entreprises y exploitent des affaires tandis que tous les paliers gouvernementaux, de trois à cinq, s'y intéressent en raison de leurs politiques nationales ou de leur responsabilité territoriale. Il peut s'agir de contrôler l'utilisation des terres pour l'entreposage de déchets, des sites pour favoriser la production d'énergie éolienne ou hydro-électrique, l'afflux d'eau dans les rivières ou encore l'intégrité de celle-ci menacée par l'exploitation agricole ou encore les activités touristiques. Comment alors, à travers la multiplicité des parties prenantes, préserver les rivières, la faune et la flore, la qualité de l'air, l'exploitation des sols? Comment organiser l'activité économique et sociale alors que beaucoup de décideurs disposent de moyens pour faciliter ou entraver des initiatives?

L'air, le sol et l'eau, essentiels à la survie de l'humanité, se montrent fondamentalement indifférents à qui prend ou ne prend pas les décisions opportunes : ultimement, ils ne répondent qu'aux lois de la physique et de la chimie. Or l'Homme intervient en vertu des lois des rapports de pouvoir sur un territoire et ceux-ci s'avèrent quelques fois chaotiques, conflictuels et contre-productifs. Pour organiser une réponse plus optimale aux défis du développement durable, il faut mieux organiser l'intégration des interventions des humains; une approche de gestion horizontale a déjà permis de marcher sur le chemin de cette optimisation.

1 L'auteur remercie Stefanie Bowles et Bernard Cantin du Projet de recherche sur le politiques (PRP)pour leurs idées et conseils et leur appui tout au long de la production de cette étude.

2 L'article résume les résultats d'une étude mener par le PRP disponible au <www.prp-pri.gc.ca>

Cet article décrit les particularités des mécanismes de collaboration dans une perspective de mise en œuvre d'approches intégrées de gestion à l'échelle territoriale. Il investigue les défis particulièrement importants que doit relever cette collaboration en matière de projets spécifiques à un territoire, comparativement à la collaboration dans d'autres contextes. Il inventorie les mécanismes existants particulièrement appropriés pour une approche territoriale. Pour ce faire, il décrit les acteurs, les enjeux, et présente des initiatives horizontales en matière territoriale. Ce que plusieurs considèrent comme une utopie s'est déjà réalisé à plusieurs endroits sur la planète, là où les acteurs ont jugé l'enjeu suffisant pour justifier les investissements adéquats en termes de collaboration. En ce sens, l'utopie que décrit Thomas Moore correspond à l'évocation d'une situation aussi parfaite qu'inatteignable.

Les éléments considérés

Cette section s'intéresse aux dimensions de la territorialité, du développement durable et de la gestion horizontale.

Territorialité

Par définition, tout projet territorial réfère à un espace qui, à la fois, relève d'une certaine manière de la municipalité, de la région, de la province, de l'État central et même quelques fois, d'un traité bi ou plurinational ou encore d'une entente entre des peuples qui habitent un même espace, comme c'est le cas des non-Autochtones et des Autochtones au Canada.

La collaboration en matière de politiques territoriales ou de projets qui portent sur un territoire spécifique présente des défis très particuliers. Pour les populations et les gouvernements locaux ces projets mobilisent plus que ne le font les grandes politiques nationales ou internationales car leurs impacts semblent plus immédiats.

Les questions territoriales témoignent de la capacité juridique d'agir des gouvernements. Concrètement ils incarnent l'identification matérielle des paliers gouvernementaux. Aucun ne veut renoncer à ses responsabilités constitutionnelles et à la souveraineté juridictionnelle qui y correspond. Dans un système fédéral comme celui du Canada, chacun prétend justifier sa pertinence par la qualité de son implication. Ils constituent une occasion de justifier une certaine pertinence aux yeux des citoyens en tant qu'instance gouvernementale. Comme l'écrit Harrison (1996, : 4-14), plusieurs autres facteurs activent positivement ou négativement la disposition à l'intervention d'un palier de gouvernement, comme la juridiction constitutionnelle, la prise de conscience de l'importance de l'enjeu, les coûts financiers à assumer, le sentiment de capacité de réussite, l'ouverture au conflit potentiel, la perception de ce que souhaite l'opinion publique, la proximité d'élections, etc.

Pour organiser une réponse plus optimale aux défis du développement durable, il faut mieux organiser l'intégration des interventions des humains.

Les projets territoriaux présentent des enjeux particuliers, parce qu'ils touchent directement la vie des gens qui habitent le territoire ou l'utilisent à des fins récréatives. Ces espaces de vie affectent le quotidien des gens. Ils portent donc une forte capacité de mobilisation. De plus, les territoires recèlent une capacité d'identification chez les gens : on est de telle région ou sous-région. Aménager ou protéger tel bassin, c'est s'adresser aux pôles d'identification de la population qui y habite. Ces questions exacerbent la sensibilité politique des populations locales.

Par ailleurs, certains facteurs affectent négativement la mobilisation au sujet des projets territoriaux : l'ampleur du territoire, la fréquentation et le caractère indirect des effets anticipés. On se mobilise plus pour une petite vallée où vivent des gens que pour un espace lointain plus méconnu.

Développement durable

Au fil de la croissance des connaissances, on comprend que les questions environnementales impliquent une multitude de phénomènes touchant les pratiques de vie de l'être humain dans la société. Les effets croisés de ces pratiques affectent la qualité du milieu de vie. L'éveil de la population aux questions de l'environnement s'est fait par actions de réparation : des dommages avaient été causés et il fallait tenter de remettre un lieu dans son état d'origine. Avec le temps on a accepté l'idée qu'il fallait agir de manière préventive pour éviter d'endommager les milieux de vie.

Ainsi en fut-il de la lutte contre les changements climatiques qui prévient la détérioration des milieux de vie. On cible les facteurs affectant le changement climatique et on adopte des mesures tant éducatives que coercitives pour, par exemple, diminuer l'émission de CO_2.

Il s'est ensuite avéré que cette approche préventive devait impliquer l'ensemble de l'action humaine, puisque toutes les actions ont des impacts directs et indirects. Ainsi apparaît le *développement*

durable comme concept portant une approche plus holistique pour favoriser la protection de l'environnement : il ne s'agit plus seulement de protéger de manière directe un lieu; il faut, par exemple, éviter de consommer inutilement pour qu'il n'y ait pas de productions inutiles qui consomment inutilement des ressources et font une pression excessive sur les milieux. On retiendra que plus une approche se réfère au développement durable, plus elle implique globalement l'action de l'être humain, donc elle interpelle de plus nombreux acteurs de plus nombreux paliers de gouvernements et elle exige plus de l'ensemble des individus.

Les projets territoriaux portent tant sur les dimensions de réparation des sites que de prévention des dommages. Ils ne touchent qu'une partie du développement durable.

Gestion horizontale

Il y a cinquante ans, on tenait pour acquis que chaque organisme gouvernemental avait ses responsabilités et s'en acquittait au mieux. Avec l'évolution des connaissances scientifiques on a compris que les phénomènes de l'action humaine dans un secteur affectaient l'autre. On a aussi réalisé que les phénomènes physiques, économiques et sociaux tiennent à plusieurs sortes de causes et portent plusieurs types d'impacts. Les gouvernements ont voulu enrichir la manière de traiter ces dossiers en développant des mécanismes de coordination au sein des paliers gouvernementaux, de consultation des groupes et citoyens et de concertation entre les paliers gouvernementaux.

Ces mechanismes inclus :

- Négociation interministérielle
- Négociations entre paliers gouvernementaux
- Coordination par hiérarchie (autorisations)
- Coordination par l'argent (subventions)
- Coordination par l'autorité (agrégations)

Bien vite est apparue l'insuffisance de ces dispositifs lorsqu'ils s'avèrent efficaces. Il fallait trouver comment favoriser une collaboration plus « résolue ». Il a fallu accroître l'intensité de cette collaboration entre les acteurs. On a recherché une meilleure intégration des actions originant de hiérarchies diversifiées.

Cette volonté d'intégration se manifeste par diverses dimensions de la gestion horizontale, allant de l'intégration opérationnelle totale, à la gouvernance collaborative en passant par des partenariats actifs qui sont plus ou moins formalisés (Bourgault, 2002). La gestion horizontale favorise des réponses plus adéquates, économiques, efficientes et rapides aux problèmes requérant la coopération d'une diversité d'intervenants. Ce faisant elle accroît la légitimité de l'action gouvernementale. La gestion horizontale comporte aussi ses inconvénients : notamment, elle requiert du temps, une nouvelle culture de coopération et elle rend l'imputabilité verticale plus difficile à établir.

Les acteurs

Les projets de développement et les enjeux écologiques qui se situent au niveau territorial mettent en œuvre une forte diversité de types d'acteurs et d'intérêts. Ces acteurs manifestent des attitudes et comportements fort diversifiés.

Les acteurs gouvernementaux tendent à lutter pour afficher leur capacité (exclusivité) juridictionnelle, leur savoir-faire et démontrer leur utilité aux citoyens. À l'occasion ils s'affrontent sur ces terrains et les projets connaissent un développement sous-optimal lorsqu'ils avancent! (Ross et Dovers, 2008 : 255)

Des organismes sans but lucratif (OSBL) sont formés autour de « causes » locales ou régionales, pour la protection de bassins, de rivières ou de milieux naturels. De tels organismes existent aussi au niveau national pour des causes plus vastes qui s'expriment à l'occasion d'un cas plus local. Les groupes ne se manifestent pas toujours dans le même sens : ils portent des intérêts qui ne se superposent pas toujours parfaitement ou encore leur stratégie diffère suivant qu'on est une organisation locale ou nationale.

Les citoyens peuvent se sentir directement interpellés par les projets territoriaux ou par le besoin de les développer pour corriger une situation. Les citoyens ne forment pas toujours un bloc uni et prévisible : des factions de citoyens s'affrontent au nom d'intérêts économiques, politiques et sociaux ou encore du fait de querelles anciennes.

Les enjeux des projets territoriaux

Les projets territoriaux peuvent donner lieu à des conflits de perspectives : au niveau national on souhaite telle chose en raison d'une politique nationale ou pour des raisons de politique interne (éviter de créer un précédent, traduire le rapport de forces au sein d'un ministère ou entre deux ministères), tandis qu'au niveau local on souhaite telle autre solu-

tion qui correspond mieux aux intérêts des individus ou aux rapports de force sur place.

Les conflits entre les paliers de gouvernement connaissent une abondante documentation en matière de projets territoriaux : les politiques d'un niveau de gouvernement entrent en conflit avec celles de l'autre palier (ressources naturelles, agriculture, aménagement du territoire, transports, environnement, etc.). Un palier veut montrer sa suprématie d'expertise, sa meilleure légitimité, sa plus grande utilité, sa plus grande capacité d'écoute, etc. (Heller, 2001 : 132, 133 et 136)

Ils s'inscrivent aussi dans le cadre de conflits locaux dont ils manifestent un épisode récent : le projet peut alimenter des conflits entre entrepreneurs dans une région, peut servir à nourrir des querelles politiques locales, etc.

Les initiatives horizontales

Les modes de gestion horizontale, appelés aussi gestion transversale, apparaissent au fil des besoins et ne suivent pas un modèle unique. Il arrive qu'un même projet soit l'occasion de production de plusieurs arrangements horizontaux en même temps. Par exemple, imaginons qu'un projet rassemble des gouvernements et des groupes de la société civile ainsi que des citoyens dans un même arrangement de gestion horizontale. Dans ce cas, il est possible que des regroupements de citoyens aient lieu pour organiser leur participation à ce projet. Il est aussi probable que chaque palier gouvernemental coordonnera sa propre approche et que des arrangements entre deux ou plusieurs organismes surviennent. Voyons d'abord l'éventail de ces mécanismes de coopération.

Les relevés de littérature montrent que plusieurs dispositifs horizontaux sont possibles

L'intégration opérationnelle implique le détachement et la mise en commun de ressources financières et humaines autour de certains buts opérationnels précis et pour un certain temps. Par exemple, le Centre intégré d'évaluation de la menace regroupe à Ottawa 13 agences et ministères gouvernementaux (dont deux de provinces) pour produire des évaluations sur une base constante (Bourgault *et al.*, 2008).

La gestion corporative fait regrouper autour d'un plan commun, le plan corporatif, la perspective, les ressources et la coordination. Dirigé depuis le sommet, il se décline en agendas et comporte des actions de renforcement et d'apprentissage pour que l'autorité cède le pas à une culture commune. Cette pratique est indiquée pour des initiatives au sein d'un seul palier gouvernemental (Bourgault, 2007).

L'approche **Joined Up Government** (JUG), comme variante de la gestion corporative, prend la forme de directives du Cabinet (et lettres de mandat du Premier ministre), pour favoriser le partage de perspectives et le travail en commun. (6, P., 2004; Ling, 2002 : 623)

Le **développement de politiques intégrées** relève de la gestion corporative mais à plus petite échelle : on ne touche que deux ou trois secteurs. De plus il en diffère du fait que la mise en commun n'est pas imposée ni coordonnée par le sommet, mais vient des organismes participants. En ce sens, se faisant d'abord consensuelle, elle reste plus fragile (Aoki, 1986; Ross et Dovers, 2008).

Les **Forums centrés sur l'action** permettent de rechercher la collaboration au-delà du gouvernement initiateur ou de la communauté initiatrice. Cette approche cherche à produire et partager de l'information pour influencer les décideurs publics et les faire s'engager dans une perspective et un projet (Lahey *et al.*, 2002 : 21).

Les **pontages** (*Bridging*) prennent la forme d'ententes ad hoc entre paliers ou groupes de citoyens, cela à partir d'un projet existant ou d'une initiative déjà en marche, afin d'accroître l'impact de cette initiative tout en satisfaisant les objectifs de l'instance gouvernementale qui s'y associe. Cette synergie permet d'éviter l'avènement d'initiatives parallèles, compétitrices et éventuellement ennemies, avec les pertes d'efficience qui accompagnent ces situations. (6, 2004 : 131).

La **Méthode ouverte de coordination** veut faire adopter des objectifs communs à des acteurs organisationnels et les inciter à les réaliser par la force de l'influence et de la diffusion publique des résultats. Elle n'implique pas nécessairement la coopération organisationnelle. <http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_fr.htm>

La **Gouvernance collaborative** implique la consultation des citoyens, groupes locaux et instances politiques locales allant jusqu'à la conception commune des projets ainsi que la surveillance conjointe de leur réalisation (Hirst, 2000 : 146-148).

Dans le cas des projets territoriaux, il apparait que plusieurs approches peuvent être combinées : par exemple, la gouvernance collaborative pour mettre à contribution les groupes et citoyens, le pontage pour arrimer le projet aux initiatives locales, la gestion corporative pour bien coordonner les interventions de

chaque palier, l'intégration opérationnelle pour favoriser le maximum d'efficacité et d'efficience dans l'opération des projets (Ansell *et al.*, 2008 : 543-571).

Quelques réalisations marquées géographiquement

Plusieurs initiatives horizontales ont bien réussi alors qu'elles portaient une estampe géographique, telles le Plan d'action Saint-Laurent, le projet Québec maritime, l'initiative Forêt modèle en Gaspésie, le projet du Parc Marin du Saguenay-Saint-Laurent, la Stratégie d'action fédérale pour le Grand Montréal, les centres de perfectionnement régionaux pour les fonctionnaires ainsi que les autres services d'appui partagés localement, le Conseil des organismes fédéraux de l'Estrie, etc. Parmi ces projets certains sont exclusivement menés par le gouvernement fédéral au niveau local, d'autres impliquent plusieurs organismes du gouvernement fédéral, d'autres enfin impliquent divers paliers gouvernementaux, des entreprises et des citoyens (Bourgault *et al.*, 2002).

Plusieurs de ces projets impliquent un gouvernement provincial ouvertement indépendantiste. À l'évidence la collaboration n'est pas une utopie lorsque les promoteurs la jugent suffisamment nécessaire.

Des réalisations en matière environnementale selon les échelles de territoire : du national aux Integrated Landscape Management (intégration territoriale)

Un relevé très partiel de la littérature documente un nombre élevé d'initiatives très variées dans ce domaine. Les exemples qui suivent ne servent qu'à illustrer certains succès réalisés. La littérature parcourue ne définit pas strictement le concept de succès. Cependant, notre compréhension des textes nous fait considérer comme « succès » la réalisation de deux conditions : l'atteinte jugée suffisante des buts écologiques et cela grâce à la contribution d'un mécanisme de gouvernance horizontale qui a raisonnablement bien fonctionné selon le témoignage des parties prenantes. Il convient de poser ici un jugement relativiste de ces situations : tous les projets ne prédéfinissent pas tous leurs objectifs de manière quantifiée; des aspects nouveaux d'objectifs apparaissent durant les projets. Dans quelques domaines, rares sont les projets qui atteignent tous leurs objectifs à 100 % et non plus que l'on ne peut satisfaire une infinité d'acteurs à 100 %. » (Koontz et Thomas, 2006 : 111-121). La liste complète de ces « succès » s'avérerait impossible à dresser.

La longue tradition suédoise de coopération en environnement a permis au gouvernement Persson (1996) d'annoncer une *société écologiquement durable*. Comment? En misant sur la croissance et une gestion responsable des ressources et en mariant écologie, économie et emploi. Après le « welfare state » il proposait le « green welfare state » (cf. notamment : *Delegation for Ecologically Sustainable Development* composé des ministres de l'Environnement, de l'Agriculture, de la Taxation, de l'Éducation « de base » et du ministre junior du Travail; *Sustainability Investment Program* qui comprend le *Local Investment Programs* géré par le *Ministry Unit for Ecological Transformation and Developement*) (Lundqvist, 2001 : 319-337).

Aux Pays-Bas, le modèle de gestion (modèle Rotmans-Kemp) veut intégrer le développement durable dans les politiques du gouvernement néerlandais. Le défi est de montrer comment la transition vers le DD peut s'accomplir. La participation des acteurs de la société civile et du secteur privé est considérée comme très importante. On cherche à privilégier des innovations systémiques comme approche d'élaboration des politiques publiques (Kemp *et al.*, 2005 : 12-30)

Les *Integrated Landscape Management Projects* réfèrent en général à des entreprises d'aménagement, de protection et de gestion d'écosystèmes. Ils se centrent sur des zones géographiques délimitées (bassin versants ou autre) au sein d'une juridiction donnée (Bizikova, 2009). Plusieurs exemples nord américains de ces initiatives intégrées en matière territoriale ont été recensées : elles impliquent des États américains, des provinces au Canada ou des regroupements de ceux-ci. Ce fut le cas en août 2001 avec le plan d'action sur les changements climatiques (Bramley, 2002: 16-24). La Commission mondiale sur les barrages (WCD) constitue un autre exemple de résolution de conflit et de formulation de politiques publiques globales dans un processus partenarial, et dans lequel la parité et le respect des identités organisationnelles sont essentiels à la réussite (Brinkerhoff, 2000 : 324-336).

Les organismes de bassin versant constituent un exemple éloquent des succès en ces matières de conciliation environnement-économie-société : on a documenté des cas au Brésil, en Australie, en Europe, en Afrique, aux États-Unis et au Canada; bref, dans presque tous les continents et sous tous les types de régimes politiques et dans tous types de traditions sociétales.

Au Brésil, le gouvernement a mis en place un système de management participatif des bassins versants et crée une commission d'utilisateurs, un comité de gestion des bassins versants qui favorise la collaboration avec l'État et des représentants de la société civile (capacité du réseau et des acteurs à diffuser le débat lorsqu'il y a divergence de vues). Le pouvoir relatif à la gestion de l'eau est

passé du niveau fédéral et des états à celui des organisations locales et des bassins versants (Lemos *et al.*, 2004 : 2121-37).

En Colombie-Britannique, l'évaluation intégrée participative de la gestion de l'eau et des changements climatiques dans le bassin de l'okanagan (EIP) se fonde sur une collaboration et un effort interdisciplinaire qui regroupent des universités, des agences du gouvernement et des partenaires locaux (Brizikova, 2009).

Le Département de l'écologie de l'État de Washington pour répondre aux besoins en eau de la population, des industries et autres secteurs a mis en place une approche de gestion intégrée du bassin versant de Yakima (État de Washington, 2008).

Au Québec, la Politique nationale de l'eau crée 33 organismes de bassin versants (OBV) sur des rivières prioritaires. Des subventions de support les aident dans leurs efforts de concertation sur des objectifs locaux spécifiques. Un soutien est aussi donné à leur fédération. Une table interministérielle sur la politique nationale de l'eau, coordonnée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) regroupe 12 ministères ou organismes (Gouvernement du Québec, 2007).

Au gouvernement du Canada beaucoup d'institutions se fondent sur la forte combinaison des approches d'intégration horizontale des politiques environnementales et d'intégration verticale (HEPI et VEPI). Parmi ses mesures de type horizontal, le Canada a notamment créé le poste de commissaire pour l'environnement et le développement durable (CESD/CEDD) et la table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (NRTEE/TRNEE) qui implique aussi la société civile et est considérée comme l'une des mesures horizontales les plus importantes au pays (Cohen, 2007 : 18-19). Les divers ministères ont des dispositifs formels de concertation avec les milieux, avec les provinces et entre eux (voir, par exemple, le rapport de Bakvis et Juillet paru en 2004). Des initiatives pluri ministérielles existent depuis longtemps, par exemple le Plan d'action du Saint-Laurent (voir dans Bourgault, 2002, le chapitre signé par Gilles Corriveau, pp. 79-100).

Il en va de même pour les divers conseils de conservation de sites, d'aires protégées, etc. Notons aussi le cas de l'**Australie** avec l'adoption d'une approche régionale dans la gestion des ressources naturelles (NRM) avec un changement dans le système de gestion et de financement des programmes (« Natural Heritage Trust », « National Landcare Program » et « National Action Plan for Salinity and Water Quality ») (Paton *et al.*, 2004 : 259-267; Dover, 2001).

Conclusion : une utopie?

Plusieurs exemples éloquents témoignent de réussite en matière de collaboration pour l'atteinte d'objectifs environnementaux jugés prioritaires. Lorsque les principaux intervenants auront décidé de faire du développement durable une priorité suffisamment importante, la collaboration entre les acteurs pourra bénéficier des outils nécessaires. Plusieurs ont déjà fait l'objet d'expérimentation *in situ.*

Dans le cas des projets territoriaux, il apparait que plusieurs approches peuvent être combinées : par exemple, la gouvernance collaborative pour mettre à contribution les groupes et citoyens, le pontage pour arrimer le projet aux initiatives locales, la gestion corporative pour bien coordonner les interventions de chaque palier, l'intégration opérationnelle pour favoriser le maximum d'efficacité et d'efficience dans l'opération des projets.

La collaboration au niveau territorial présente certains défis particulièrement difficiles du point de vue de la collaboration. Le développement et la gestion des projets territoriaux peut sembler difficile car, puisqu'ils sont en général proches de la vie concrète des citoyens, ils deviennent facilement sujets à controverses de diverses natures. Cependant la littérature regorge d'exemples de réussites dans ces domaines.

Le développement et la gestion des projets territoriaux présentent aussi des avantages de concrétude et de mobilisation qui lui sont uniques : la plupart des acteurs vivent proches des sites considérés et recherchant des solutions satisfaisantes, ils ne sont pas indifférents au rythme de travail non plus qu'aux résultats obtenus.

Il faut donner le temps à ces projets d'accéder à une certaine maturité avant de juger de leur destin : les difficultés d'ajustement à l'origine des projets sont tout à fait normales.

La question de la coopération entre les humains s'est toujours posée, cela dans tous types d'organisations et dans tous types de domaines : les difficultés de cette coopération ne furent pas toujours

résolues. Le succès vint lorsque tous les collaborateurs potentiels devinrent convaincus de l'importance de l'enjeu.

Aujourd'hui les connaissances nouvelles en matière environnementale, le caractère dramatique des questions du développement durable, la mobilité des investissements et la vitesse de circulation de l'information posent le problème du développement territorial à une nouvelle échelle : il faut agir de manière plus anticipatoire, plus concertée et avec une perspective d'intérêt général : l'amplitude de l'enjeu doit faire dépasser les intérêts à court terme. L'humain l'a déjà réussi avant. Il a déjà réalisé plusieurs « utopies »… lorsqu'il y a mis le prix.

Références

6, P. 2004. « Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A preliminary Literature Review and Exploration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no. 1, pp. 103-138.

Ansell, C., et Gash A. 2008. « Collaborative Governance in Theory and Practice », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Lawrence: October 2008, vol. 18, no. 4, pp. 543-571.

Aoki, M. 1986. « Horizontal vs. Vertical Information Structure of the Firm », *The American Economic Review*, Nashville: December 1986, vol. 76, no. 5, p. 971.

Bizikova, Livia. 2009. *Challenges and Lessons Learned from Integrated Landscape Management* (ILM) Projects, rapport préliminaire, février 2009.

Bourgault, J. 2002. *Horizontalité et gestion publique : expériences fédérales au Québec*, Québec, P.U.L., 357 p.

Bourgault, J. 2007. « La gestion corporative au sommet : pratique canadienne », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 73, no. 2, pp. 257-274.

Bourgault, J. S. Dupuis et J. Turgeon 2008. *Les conditions de succès des dispositifs interministériels*, rapport de recherche, GEPPS ÉNAP, 112 pages et annexes.

Bramley, M. 2002. *A Comparison of Current Government Action on Climate Change in The US and Canada*, Ottawa, Pembina Institute for Appropriate Development.

Brinkerhoff, J.M. 2002. « Global Public Policy, Partnership, and the Case of the World Commission on Dams », *Public Administration Review*, vol. 62, no. 3, Mai-Juin 2002, pp. 324-336.

Commission de l'union européenne : <http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_fr.htm>

Dovers, S. 2001. « Institutions for Sustainability », *Center for Resource and Environmental Studies*, The Australian National University, no. 7, 33 p.

Gouvernement du Québec. 2007. « Bilan synthèse sur la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau 2003-2007 », *Développement durable, Environnement et Parcs*, novembre 2007.

Harrisson, Kathryn. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy* (Heller, 2001 : 132-133-136)

Heller, P. 2001. « Moving the state: The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre », *Politics & Society*, vol. 29, no. 1, pp. 131-63.

Hirst, P. 2000. « Democracy and Governance », dans J. Pierre, ed., *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 13-35.

Kemp, R., Parto S. ET R.B. Gibson. 2005. « Governance for sustainable development: moving from theory to practice », *International Journal of Sustainable Management*, Vol. 8, nos. 1-2, pp. 12-30.

Koontz, T.M et Craig Thomas. 2006. *What do we need to know about the environmental outcomes of collaborative management?* Public Administration Review, décembre 2006.

Lahey, J., A. Rounce et N. Beaudry. 2002. *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

Lemos, M.C., et Lucio Farias de Oliveira, J.L. 2004. « Can water reform survive politics? Institutional Change and river basin management in Ceara, northeast Brazil », *World Development*, vol. 32, no. 12, pp. 2121-37.

Ling, T. 2002. « Delivering Joined-UP Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems », *Public Administration*, vol. 80, no. 4, pp. 615-642.

Lunqvist, L.J. 2001. « Implementation from above; the ecology of power in Sweden's environmental governance », *Governance*, juillet 2001, vol. 14, no. 3, pp. 319-337.

Paton, S., A. Curtis, G. McDonald et M. WOODS. 2004. « Regional Natural Resource Management: Is It Sustainable », *Australasian Journal of Environmental Management*, décembre 2008, pp. 259-267.

Ross, A. et S. Dovers. 2008. « Making the Harder Yards : Environmental Policy Integration in Australia », *The Australian Journal of Public Administration, The Australian National University*, vol. 67, no 3, pp. 245-260.

State of Washington. 2008. *Columbia River Basin Water Management Program*, Department of Ecology, Office of Columbia River, décembre 2008, <http://www.ecy.wa.gov/programs/wr/cwp/crwmp.html>

Barry Sadler

Approches spatiales de la gestion intégrée pour un développement durable

Introduction[1]

Le défi de l'intégration des considérations économiques, environnementales et sociales à tous les paliers de la prise de décision se situe au cœur de l'élaboration d'approches pratiques pour l'avancement du programme fédéral de développement durable. Il fait l'objet de documents nombreux et diversifiés incluant des cadres, des mesures et des outils permettant d'effectuer des analyses intégrées centrées sur le caractère durable d'un vaste éventail d'enjeux allant des risques globaux à l'incidence des propositions particulières. Il reste encore beaucoup à faire pour raffiner et appliquer ces approches et les intégrer dans l'élaboration des politiques publiques au Canada. Au sein du gouvernement fédéral, plusieurs mécanismes et moyens sont en place pour permettre l'adoption d'une approche intégrée, mais elles restent inutilisées ou sous-utilisées, confrontées à une culture traditionnelle d'élaboration de la politique publique et à une structure de gouvernance basée sur la spécialisation sectorielle et fonctionnelle (Meadowcraft et Bregha, 2009). Ces éléments fondamentaux sont résistants à toute réforme et persisteront probablement à court et à moyen terme[2].

Entre temps, d'autres progrès peuvent être réalisés en mobilisant les cadres, les notions et les outils disponibles ou facilement accessibles et en les accentuant ou en faisant un meilleur usage à titre de vecteurs des changements graduels et instrumentaux, pour transposer des approches plus stratégiques et intégratives dans le courant traditionnel de l'élaboration des politiques fédérales. Les instruments de politique en place qui constituent un mandat pour l'intégration et le soutien de la prestation du développement durable sont entre autres l'évaluation environnementale, la planification de l'aménagement du territoire et de l'utilisation des ressources et les stratégies ministérielles de développement. C'est ainsi par exemple que le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a recensé la gestion intégrée des terres et des eaux parmi les « nouveaux paradigmes » susceptibles de permettre l'optimisation des résultats économiques, sociaux et environnementaux à l'échelle de la région ou du paysage et examine de quelle façon le gouvernement fédéral peut utiliser ses outils et ses processus dans l'élaboration des politiques. Récemment, le PRP, en collaboration avec plusieurs organismes fédéraux, a organisé un atelier sur les notions et les éléments des approches spatiales de la gestion intégrée et leur application potentielle au sein du gouvernement fédéral.

1 Une première version de ce document a été préparée à titre de note contextuelle pour l'atelier du PRP tenu à Ottawa le 31 mars 2009.

2 Pour mettre les choses au point, les prémisses et le point de vue proposés ici sont ceux d'une personne de l'extérieur du gouvernement mais qui a une certaine expérience de son fonctionnement par le biais d'affectations en détachement et en services conseils. À partir de ces données que j'admets limitées, je conclus que le degré de changement nécessaire pour s'attaquer aux considérations et enjeux pressants de durabilité est peu susceptible de se produire pour des raisons institutionnelles autant que politiques au Canada, quelle que soit la couleur du parti au pouvoir. Bien entendu, le gouvernement du Canada est loin d'être le seul dans cette position.

Encadré 1
Notions et termes

Le **développement durable** est un processus de changements socio-économiques et biophysiques positifs ou de création de richesse (capital) qui répond aux besoins de toutes les personnes et qui peut être maintenu indéfiniment sans miner les systèmes naturels dont il dépend ou diminuer la gamme de possibilités offertes aux générations futures. C'est une démarche d'adaptation continuelle à l'évolution des réalités économiques, environnementales et sociales. En termes d'élaboration des politiques, il s'agit de planifier ou de se débrouiller pour atteindre un cheminement de transition dans un système en constante évolution.

La **durabilité** est une qualité ou une condition d'une voie ou d'un processus de développement pouvant être maintenu indéfiniment selon les orientations décrites à la page suivante. Elle ne peut être analysée de façon subjective qu'à l'encontre d'un ensemble de valeurs normatives ou d'un cadre accepté de principes ou de critères de développement durable.

L'**évaluation de la durabilité** est le processus ou l'action d'évaluer les effets d'une tendance, d'une proposition ou d'une activité de développement en utilisant un cadre comme celui décrit à la page suivante. Dans l'évaluation des politiques, ce processus peut être utilisé ex post ou ex ante et toutes ces déterminations sont hautement approximatives, présentées par exemple comme une progression vers des buts ou des critères définis (ou à partir de tels buts ou critères).

Les **approches intégrées** sont largement considérées indispensables dans tout processus d'évaluation de la durabilité. Elles présentent des caractéristiques substantives et procédurales, c'est-à-dire une analyse intégrée des effets économiques, environnementaux et sociaux et des répercussions sur la durabilité des actions et des options ainsi que la coordination des procédures, des méthodes et des outils de synthèse de l'information à l'appui de la prise de décision.

Les **approches spatiales** sont un groupe unique d'outils et de processus de planification pour la gestion des terres et des eaux dans une zone ou une région géographique définie. Elles sont particulièrement utiles pour donner effet à une évaluation de la durabilité localisée à l'échelle du paysage et dans un cadre d'écosystème réunissant des usages multiples et des responsabilités divisées, dans le but d'en assurer l'intégration spatiale et environnementale avec les possibilités et les contraintes de la base de ressources.

Le présent document décrit brièvement certains aspects et exemples de l'expérience internationale des approches spatiales de la gestion intégrée dans le cadre plus large d'une convergence des tendances et des développements vers un processus mieux intégré et orienté sur la durabilité de la planification stratégique et de l'évaluation des politiques[3]. Il y a à cela trois objectifs principaux :

- examiner le rôle et la portée des approches spatiales de la gestion intégrée dans une classification élargie des approches stratégiques de l'évaluation de la durabilité des propositions et des mesures de développement;
- recenser un certain nombre de processus similaires aux approches spatiales de la gestion intégrée, mis en œuvre au Canada et à l'étranger, dont l'expérience a été prometteuse et qui pourrait avoir des applications plus larges;
- explorer les possibilités et les défis qui se présenteraient si on choisissait d'aller de l'avant avec la conception d'un processus d'approches spatiales de la gestion intégrée, en terminant par quelques observations (sans aucun doute naïves) sur les perspectives de leur adoption par le gouvernement fédéral.

Contexte

La notion et les principes du développement durables sont maintenant fermement ancrés dans le droit international et les politiques internationales, et les lois et stratégies canadiennes y font largement référence. Pourtant, leur application pratique continue de poser des défis importants, incluant comment évaluer les effets des tendances, des mesures et des options de développement du point de vue de la durabilité – en bref, l'évaluation de la durabilité. Dans le sens où nous l'entendons ici, l'évaluation de la durabilité est un processus générique qui peut être entrepris de façon formelle ou informelle dans un cadre de politique, de planification, de réglementation et d'évaluation. Idéalement, une approche plurale, « pangouvernementale » est requise pour mettre en lumière tous les choix faits et les gestes posés par des organismes fédéraux et qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur la prestation du développement durable.

3 Ce document s'appuie notamment sur les travaux entrepris conjointement avec Barry Dalal-Clayton à l'Institut international pour l'environnement et le développement. Les autres sources comprennent la République tchèque (2005) et Sadler (2009).

De ce point de vue, le potentiel des approches spatiales de la gestion intégrée est discuté en termes de leur potentiel comme outil ex ante d'évaluation de la durabilité.

Termes et notions

Bien que les termes « développement durable » et « durabilité » soient couramment utilisés dans le vocabulaire politique, il y a remarquablement peu de consensus sur ce qu'ils signifient dans le contexte de la prise de décision au quotidien. Pour les fins du présent document, ces notions et d'autres sont définies dans l'encadré 1. En bref, le développement durable renvoie à une orientation et à un processus de changement continu, alors que la durabilité renvoie à une situation ou à un état à un moment ou dans un lieu précis. L'évaluation de la durabilité est le processus permettant d'estimer la progression vers ou à partir d'un point de référence comportant deux éléments essentiels : une analyse intégrée des effets économiques, environnementaux et sociaux des propositions ou des mesures de développement et une évaluation de leur importance face aux buts de politique ou aux critères de développement durable. Dans ce contexte, une approche intégrée aura les dimensions suivantes : intégration substantielle des différents types d'effets; intégration procédurale des mesures analytiques et consultatives à des moments clés du processus; et intégration politique des constats dans la prise de décision et la mise en œuvre. Les approches spatiales ou fondées sur des lieux comprennent un ensemble distinctif d'outils d'analyse et de planification pour la gestion intégrée et durable des terres et des ressources dans une zone géographique ou un écosystème définis.

Cadre de référence

L'évaluation de la durabilité recouvre un large éventail de modes de pensée et de pratiques et s'appuie sur un menu varié de notions, de méthodes et d'outils de diagnostic pour aborder les effets, les enjeux et les liens de développement complexes et à plusieurs niveaux qui reposent à l'intersection des systèmes socio-économiques et biophysiques et qui rattachent les décisions locales à court terme et à leurs conséquences globales à long terme. En termes plus larges, un vaste éventail d'approches et de processus intégrés est utilisé ou peut l'être à cette fin, y compris les outils d'approche spatiale de la gestion intégrée. En résumé, trois types principaux d'approches de l'évaluation de la durabilité peuvent être recensés, correspondant au niveau micro, méso et macro de l'élaboration des politiques. Ce sont :

- l'évaluation des effets et les méthodes connexes d'évaluation qui traitent des effets et des conséquences d'options et de propositions d'action particulières en matière de développement;
- la planification stratégique et la gestion intégrée, qui établissent des orientations et allouent les ressources dans un secteur ou un cadre spatial prédéterminé;
- les systèmes comptables qui évaluent la progression vers ou à l'encontre de la durabilité à l'échelle des sociétés, des pays ou des secteurs d'activité.

Tableau 1
Dimensions spatiales des types d'approches en évaluation de la durabilité

Paradigme/Stade	Degré relatif d'utilisation et exemples d'outils ASGI
Évaluation des effets de propositions particulières	• Modéré; EES, évaluation des effets cumulatifs
Applications de planification stratégique basées sur les terres et les ressources	• Élevé; plans d'aménagement régionaux et locaux, stratégies intégrées de gestion des bassins versants, des zones côtières ou des océans, certains aspects des stratégies nationales de durabilité
Systèmes comptables	• Faible – modéré; certains systèmes et outils ont des dimensions spatiales, par exemple l'évaluation du bien-être et l'analyse de l'empreinte écologique

Conformément au Tableau 1, les cadres et les outils relatifs aux approches spatiales de la gestion intégrée sont applicables à tous les paliers. Ils trouvent leur expression la plus visible dans les processus à grande échelle d'aménagement du territoire et de gestion des ressources qui permettent l'intégration spatiale et environnementale d'options et d'activités concurrentes et qui facilitent la réconciliation des secteurs et l'ajustement des intérêts différents par l'engagement et l'interaction des parties intéressées. Dans ce contexte, le PRP (2004, 2005a) a mis en lumière le potentiel des modèles analytiques basés sur les systèmes d'information géographiques (SIG) qui offrent un ensemble d'applications intégratives, comme le recensement des interactions et des effets cumulatifs des solutions possibles d'utilisation des terres et de développement des ressources afin d'en évaluer les compromis économiques,

environnementaux et sociaux et d'explorer différents résultats de politique et de gestion. Cette méthodologie, appelée modèles de gestion intégrée du paysage (MGIP), est aussi proposée comme moyen permettant d'établir un processus plus cohérent, rigoureux et scientifiquement défendable d'évaluation environnementale stratégique (EES) des politiques, plans et programmes proposés. Elle s'applique aussi à l'évaluation des grands projets susceptibles de présenter des effets cumulatifs importants. Malgré leur potentiel reconnus dans ces domaines, les MGIP ne sont pas encore très largement utilisés au Canada, qui apparemment n'a pas les capacités nécessaires à l'adoption de cette approche (PRP, 2005b).

Défis liés aux approches spatiales de la gestion intégrée

La modélisation de la gestion intégrée du paysage et les autres approches spatiales de la gestion intégrée au Canada sont encore en évolution comme outils de planification du développement durable. Leur rôle à titre de processus d'évaluation de la durabilité tel qu'indiqué ci-dessus est ouvert à différentes hypothèses, mais à première vue les approches spatiales de la gestion intégrée sont largement équivalentes, particulièrement en ce qui a trait à l'analyse des interactions à grande échelle et des interdépendances entre les buts et les considérations économiques, environnementales et sociales. On peut s'interroger davantage sur la mesure dans laquelle l'analyse intégrative est entreprise dans les limites d'un cadre de durabilité ou contre celui-ci, c'est-à-dire pour tester l'importance des effets recensés. En principe, malgré les lacunes et les insuffisances, les politiques fédérales de développement durable devraient offrir un cadre « suffisant » pour entreprendre une évaluation de la durabilité dans les limites décrites. En pratique, une approche robuste dépendra de l'existence d'un certain nombre de conditions habilitantes, notamment un processus clair de détermination des priorités, la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des stratégies ministérielles de développement durable et des mécanismes de coordination dans l'ensemble du gouvernement.

Malgré certains progrès sur ces questions, le rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD, 2005, 2008) recense des faiblesses importantes qui persistent depuis plus d'une décennie. En 2005, le commissaire a entre autres noté que la qualité du troisième cycle de stratégies ministérielles variait fortement, que la mise en œuvre des engagements était insatisfaisante et que la direction d'ensemble en matière d'établissement des priorités et de coordination des stratégies était insuffisante (CEDD, 2005). Ces problèmes existent toujours et n'ont en général pas été abordés dans les plus récentes stratégies des ministères ou dans les orientations générales qui président à leur préparation. Il en résulte que la plupart des stratégies ne constituent pas des plans formels de développement durable et ne reflètent pas non plus une évaluation rigoureuse de l'effet des politiques et des programmes ministériels sur le développement durable (CEDD, 2008). Bref, le collage de stratégies fédérales de développement durable constitue un cadre de politique peu cohérent ou uniforme pour l'analyse intégrée et la prise de décision.

Le défi politique et institutionnel de l'intégration a aussi une composante intergouvernementale et transfrontalière en matière d'approches spatialement explicites, qui transcendent habituellement les mandats de politique et les limites de compétence et qui regroupent des intervenants nombreux et diversifiés. État fédéral, le Canada présente un régime complexe de division des pouvoirs et de chevauchement des responsabilités en matière de gestion des terres et des ressources. Même si les terres de la Couronne situées sur leur territoire appartiennent aux provinces, les intérêts et les pouvoirs fédéraux à l'égard de ces territoires restent considérables. Ces intérêts et ces pouvoirs sont exercés directement, dans le cas des eaux côtières, des parcs nationaux ou des régions nordiques, en coopération dans le cadre d'arrangements interadministratifs ou transfrontaliers formels ou ponctuels, et indirectement par l'entremise de dispositions légales et de politiques pour les questions touchant l'agriculture, l'environnement, la pêche, les Premières nations, les transports et l'eau. Du point de vue de la gouvernance, la gestion intégrée des terres et des eaux devient de plus en plus complexe (mais pas moins nécessaire) lorsque l'on passe du contrôle direct au contrôle indirect et des politiques intragouvernementales à la coopération intergouvernementale.

Du point de vue méthodologique, le défi consiste à savoir comment entreprendre une évaluation de la durabilité dans le contexte des approches spatiales de la gestion intégrée; quels sont les procédures et les outils analytiques qui fonctionneront dans ce contexte de planification? Il existe au sens large trois points d'accès principaux.

- Utiliser une procédure institutionnalisée, comme l'EES, en greffant des analyses économiques et sociales sur le cadre d'analyse principal, comme dans le régime en vigueur au Royaume-Uni.
- Conduire des évaluations parallèles, en reliant les conclusions à des étapes clés selon des règles d'intégrations prédéterminées, comme dans le modèle australien.

- Appliquer une approche intégrative, comme l'analyse multi-critères, ou une approche de simulation des effets cumulatifs sur le paysage, comme le fait l'Alberta avec le système ALCES.

Les approches modulaires présentées ci-dessus se chevauchent; elles ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent se combiner de différentes façons, peut-être en procédant par étapes et en se déplaçant le long du continuum depuis l'intégration partielle jusqu'à l'intégration complète. Selon le contexte spatial et politique, la capacité d'analyse de la durabilité peut être établie graduellement, s'appuyant sur des procédures ou des outils éprouvés utilisés couramment dans l'évaluation des effets économiques, environnementaux et sociaux ou sur une base expérimentale à l'aide de nouvelles méthodologies intégratives interdisciplinaires, comme les MGIP. À titre de plateforme initiale, il existe déjà une expérience considérable de l'intégration des analyses sociales et, dans une moindre mesure, des analyses économiques dans les EES et les évaluations des effets sur l'environnement au moyen d'un ensemble de méthodes analytiques et participatives. Cette formule d'évaluation plus intégrée peut être soit incorporée aux applications de modélisation ou les alimenter.

Il faut une trousse d'outils à cette fin. Aucune procédure ou méthode individuelle, aussi polyvalente soit-elle, ne peut suffire à recouvrir totalement la portée multidimensionnelle de l'évaluation de la durabilité. À cet égard, on doit porter une attention particulière aux seuils critiques et aux critères d'évaluation de l'importance des effets des options de planification. Le tableau 2 présente des exemples de différents types d'outils, depuis les techniques d'évaluation simples et rapides jusqu'aux méthodes informatiques pouvant être utilisées à chacune des étapes génériques d'un processus d'approches spatiales de la gestion intégrée pour assurer le caractère durable de la planification et de la prise de décision. De nouveaux ensembles et livres Web d'outils et de méthodes se publient constamment, notamment dans l'Union européenne, qui a commandé plusieurs projets visant à faire progresser la science et la méthodologie de l'analyse intégrée de la durabilité (van Herwijnen et de Ridder, 2007; Weaver *et al.*, 2007).

Tableau 2
Appariement des outils et des tâches en évaluation intégrée de la durabilité

Activités clés	Exemples d'outils utilisés ou pouvant l'être
Clarifier les besoins, la portée et le contexte de l'analyse	• Analyse et cartographie des politiques • Cartographie de la vulnérabilité • Analyse des données de base et des tendances • Recensement et engagement des intervenants
Déterminer les enjeux et les effets	• EEE/EES • Évaluation des effets sociaux et des effets sur la santé • Analyse économique • Méthodes participatives
Élaborer et comparer les solutions de rechange	• Analyse multi-critères • Analyse coût/avantages • Évaluation comparative des risques • Modélisation et scénarios
Recensement des options les plus pratiques en matière de durabilité et en évaluer l'importance	• Atténuation et adaptation • Tests de seuil • Matrices d'échanges • Analyse de compatibilité des politiques
Suivi des effets et évaluation des résultats	• Suivi des enjeux • Surveillance des tendances • Optimisation et vérification des résultats • Évaluation des politiques

Source : adapté et modifié de Bonvoisin *et al.* (2006).

Profil des expériences canadiennes et internationales en approches spatiales de la gestion intégrée

Comme on a pu le constater ci-dessus, les défis de politique, de gouvernance et de méthodologie de l'application des approches spatiales de la gestion intégrée au développement durable sont considérables mais nullement insurmontables. L'expérience canadienne et internationale à cet égard a beaucoup à offrir. Il est particulièrement instructif d'examiner les exemples d'utilisation d'une approche

Encadré 1
Processus d'accord régional sur les forêts (ARF), Central Highlands, Victoria, Australie

Les accords régionaux sur les forêts couvrent la plupart des grandes zones de production forestière dans les forêts naturelles de l'Australie. Ils reposent sur les critères CAR (complet, adéquat et représentatif) pour les réserves forestières de base, qui ont fait l'objet de longues négociations. Selon l'entente finale, les critères ont été appliqués pour établir dans les zones couvertes par les ARF un système de réserve selon les données suivantes : 15 % de la distribution pré-1750 de chacun des types de forêt; 60 % des forêts anciennes, davantage en cas de rareté ou d'épuisement; 90 % ou plus des forêts sauvages de grande qualité; et tout ce qui reste des écosystèmes forestiers rares ou en danger.

À quelques détails près, un processus ARF similaire a été suivi dans chaque secteur : détermination de la portée, évaluation, intégration et conclusion de l'accord. On peut citer le processus ARF pour la région des Victorian Central Highlands, une zone d'environ 1,1 millions d'hectares (dont 56 % de terres publiques). Une évaluation régionale complète (ERC) des enjeux environnementaux, culturels, économiques et sociaux de la région a été effectuée, incluant des évaluations relatives à la biodiversité, aux forêts anciennes, à la faune, aux richesses nationales, au patrimoine mondial et à la gestion écologiquement durable des forêts (GEDF). Le rapport de l'évaluation régionale complète, soumis à la consultation publique en juillet 1997, se comparait par son étendue et son ampleur à un énoncé des effets dans un processus EIE conventionnel et était soutenu par différents rapports techniques.

L'accord a permis d'augmenter de 116 000 ha (64 %) la superficie du système de réserves de conservation dans la région et près de la moitié des terres publiques de la région font maintenant partie d'un parc national ou d'autres réserves. Le système de réserves répond aux critères nationaux sur la biodiversité, les forêts anciennes et la faune. Les avantages pour l'industrie comprennent une plus grande sécurité d'approvisionnement en termes d'accès à la forêt et d'incitation financière au développement de l'industrie. Les avantages sociaux comprennent la possibilité de création de 300 emplois.

Source : Ashe (2002).

intégrée dans la résolution de conflits complexes touchant l'utilisation des terres et les ressources ou le traitement des effets cumulatifs ou de faire une application systématique de l'évaluation de la durabilité comme élément intégral de la préparation et de l'approbation des plans. Cette section présente quatre de ces applications : elles soulèvent des possibilités et présentent des leçons qui peuvent être d'un intérêt plus général pour les praticiens des approches spatiales de la gestion intégrée.

Australie : expérience touchant particulièrement le processus d'accord sur les forêts régionales

Au cours de la dernière décennie, plusieurs développements juridiques et politiques sont survenus en Australie en matière d'approches spatiales de la gestion intégrée du développement durable. Par exemple, l'article 3A de l'*Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999* précise les principes du développement écologiquement durable (DED) qui doivent être pris en compte au moment de décider de l'approbation d'une initiative de développement (article 136) et d'entreprendre une évaluation stratégique obligatoire des pêches gérées par le gouvernement fédéral ou destinées à l'exportation (article 146). Le rapport d'évaluation préalable fait partie de l'information utilisée dans la préparation d'un plan statutaire de gestion des pêches, qui doit entre autres certifier qu'une pêche est écologiquement durable. Des exigences similaires touchant l'évaluation et la gestion des pêches au Canada sont urgentes et pourtant hautement improbables.

Les mécanismes intergouvernementaux fédéral/états/territoires) de résolutions des conflits de compétences de longue date et des différends sur les politiques à l'égard des usages et des valeurs en matière de gestion des terres et des ressources pourraient soulever l'attention des Canadiens. Le processus ayant mené à l'Accord sur les forêts régionales constitue peut-être l'exercice d'évaluation et de planification à grande échelle des ressources le plus important réalisé à ce jour en Australie. Il se fonde sur l'énoncé de politique sur les forêts nationales, un cadre coopératif qui fixe les politiques et les objectifs pour les forêts publiques et privées de l'Australie, leurs moyens d'intégration, notamment pour résoudre les différends entre les valeurs et les usages de conservation et de développement, ainsi que les rôles et les responsabilités dévolues respectivement au gouvernement fédéral et aux États.

Les principes et les éléments clés de l'approche visant l'application de cet énoncé de politique aux grandes forêts naturelles comprennent :

- la création d'un système de réserves forestières basé sur les principes de caractère complet, adéquat et représentatif;
- la protection des forêts anciennes et des zones sauvages dans le cadre du système de réserves;
- l'engagement envers la gestion écologiquement durable des forêts dans les zones de production forestières;
- l'évaluation régionale complète des enjeux et des effets économiques, sociaux et environnementaux des plans forestiers;
- la préparation de plans à long terme (20 ans) pour la conservation patrimoniale et le développement durable de grands secteurs de forêt naturelle ayant été au cœur de conflits profondément enracinés (voir l'exemple donné à l'encadré 1).

Gestion intégrée des vastes zones océaniques

Au Canada, le processus qui se rapproche le plus de l'exemple australien est celui qui a été mis en place par Pêches et Océans Canada (MPO) pour la gestion intégrée des vastes zones océaniques. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire, les bases d'une approche écosystémique de la gestion des océans ont été jetées, à partir d'un cadre spatial hiérarchisé de planification et de prise de décision (Figure 1). Ce cadre comprend une procédure fondée sur le risque pour l'évaluation de la gravité comparative des menaces écologiques. On peut y voir une infrastructure de gestion axée sur l'écosystème qui vise à faire en sorte que la structure (biodiversité), la fonction (productivité) et la qualité environnementale générale (qualité de l'eau et de l'habitat) des systèmes marins soient préservés à des échelles temporelles et spatiales appropriées (voir les zones ombrées dans la Figure 1).

Figure 1
Processus du MPO pour la gestion intégrée des vastes zones océaniques

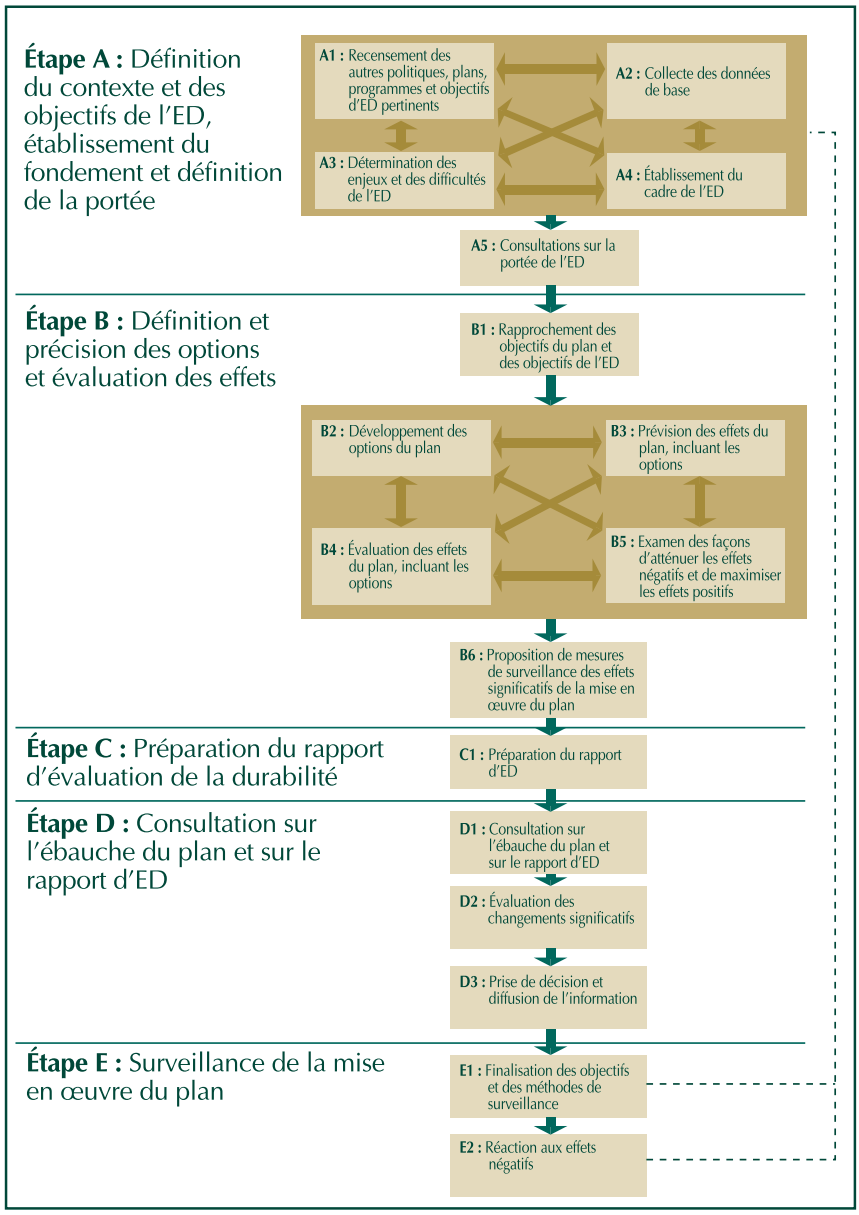
Remarque : les zones ombrées représentent l'approche écosystémique.

Source : MPO (2005) Ecosystem-Based Management in Canada's Marine Environment, DFO/2005-951.

Le tableau est tiré de la présentation de Siron R, (2006) *Ecosystem-Based Integrated Management and Planning in the Marine Environment: Potential Relationships with the Environmental Assessment Process*, National Environmental Assessment Practitioners' Workshop, Whistler (BC), 24-27 octobre 2006.

La clé de l'efficacité de cette approche tient à la préparation d'un rapport d'examen et d'évaluation de l'écosystème (REEE) sur l'état des vastes zones de gestion océaniques, incluant les tendances et les modèles d'activité humaine et leurs interactions avec les éléments importants des écosystèmes. Au premier abord, ce processus comble une lacune importante dans les méthodologies actuelles d'évaluation des effets cumulatifs, en appliquant le cadre international de Force motrice-Pression-État-Impact-Réponse (FPEIR) à la synthèse de l'information sur les fonctions et les propriétés des écosystèmes et au recensement des menaces et des risques pour la productivité des ressources et la qualité de l'environnement marin. Il promet également de fournir une base de référence pour l'EEE/EES des effets de programmes ou de projets portant sur les eaux côtières. Le REEE pourrait peut-être devenir ou remplacer les études régionales mentionnées au sens de la formulation ambiguë de l'article 16.2 de la *Loi canadienne d'évaluation environnementale*. Les expériences menées jusqu'ici avec cette approche seront mieux décrites par ceux qui connaissent bien le système, même s'il est probablement juste de dire que les progrès ont été plus faibles qu'on ne l'avait espéré au départ. Les éléments principaux qui jouent en sa faveur sont la vaste couverture géographique, la tentative d'intégrer les objectifs reliés aux écosystèmes et les objectifs socio-économiques, l'application du cadre FPEIR reconnu internationalement à la synthèse de

Figure 2
Schéma du processus et des activités de l'évaluation de la durabilité du Royaume-Uni



Source : ODPM, 2005b

l'information sur les fonctions et les propriétés des écosystèmes et au recensement des menaces et des risques pour la productivité des ressources (même si, à mon avis, il n'est pas à la hauteur dans ce dernier domaine)[4].

Évaluation de la durabilité des plans d'aménagement du territoire, Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a un système d'EES multi-niveaux et un régime de dévolution territoriale. Le système comprend l'évaluation des effets des politiques et de la réglementation, l'EES des plans sectoriels et des programmes appliqués conformément à la Directive européenne 2001/42/EC, ainsi qu'un processus combiné d'EES et d'évaluation de la durabilité de l'aménagement du territoire et des plans spatiaux obligatoires en vertu de la *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004). Cette loi respecte aussi les exigences de la Directive européenne et représente un glissement fondamental vers la planification régionale, ajoutant un niveau additionnel de stratégies spatiales régionales (SSR) auxquelles les documents locaux d'urbanismes doivent généralement se conformer. L'orientation globale sur l'évaluation de la durabilité stipule que ce processus doit être appliqué à titre d'élément intégral de la planification locale et régionale et incorpore les notions d'EES, comme les données de base et les effets significatifs, qui s'appliquent aux considérations sociales, économiques et environnementales (ODPM, 2005). La Figure 2 présente un schéma de ce processus.

4 Il est également possible que le REEE puisse servir de processus équivalent à l'évaluation environnementale régionale, selon la formulation ambiguë de l'article 16.2 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'article 16.2 ouvre la porte à un rôle discrétionnaire pour les « études régionales » qui pourraient aborder la question des effets cumulatifs en dehors du champ d'application de la Loi, sans toutefois préciser clairement la nature des liens avec l'évaluation environnementale subséquente d'un projet en vertu de la Loi. Dans sa formulation actuelle, l'article 16.2 n'incite pas, ou très peu, une autorité responsable à entreprendre une étude régionale dont les résultats « peuvent être pris en compte »; dans la mesure où j'ai pu le déterminer, aucune orientation additionnelle n'est donnée sur la portée d'une telle approche, comment ses résultats pourraient aider à répondre aux exigences de la Loi et quels processus fédéraux pourraient être considérés comme des instruments appropriés.

Au Royaume-Uni, une première génération de plans d'aménagement du territoire assujettis à un processus combiné d'EES et d'évaluation de la durabilité est maintenant en cours de mise en œuvre. Il est probablement trop tôt pour porter quelque jugement que ce soit sur la qualité des évaluations de la durabilité ou sur leur contribution au succès de la planification. Cependant, les premiers résultats semblent indiquer que leur portée d'application varie largement reflétant probablement la gamme de plans d'aménagement du territoire assujettis au processus, depuis les stratégies spatiales régionales jusqu'aux cadres de développement locaux. Un plan spatial au Royaume-Uni serait généralement à plus petite échelle et traiterait une problématique d'aménagement du territoire rural et urbain plus intensive que ce n'est généralement le cas au Canada. Il existe également certaines indications de faiblesses à des étapes clés du processus, comme la prise en compte des solutions de rechange et la détermination limitée des seuils environnementaux critiques, ou les limites inférieures à éviter (par opposition aux objectifs à atteindre). Un autre secteur de préoccupation en matière de durabilité est le peu de cas apparemment fait de l'analyse des enjeux sociaux et économiques, même si on craignait au départ que ces analyses ne diluent la prise en compte des effets environnementaux. Malgré ces préoccupations (qui peuvent refléter la difficulté de fusionner l'EES et l'évaluation de la durabilité), les méthodes et les procédures employées devraient susciter un intérêt plus large (voir Therivel, 2004.)

Processus d'évaluation environnementale stratégique régionale, Alberta

Le gouvernement de l'Alberta est à établir un processus d'évaluation environnementale stratégique régional (ESSR) en appui à un système de gestion des effets cumulatifs et à un cadre de planification de l'aménagement du territoire pour les grandes régions de la province. Le processus doit viser l'équilibre entre les objectifs environnementaux, sociaux et économiques et représente une tentative d'aborder les effets cumulatifs à la source plutôt que d'y réagir au cas par cas. Les problèmes et les tensions rencontrés dans les sables bitumineux, où de multiples grands développements ont été menés dans une période relativement rapprochée et en proximité spatiale les uns des autres semblent avoir été un moteur particulier dans ce cas. Le processus d'évaluation environnementale stratégique régionale de l'Alberta et ses pierres d'assises, les processus CEMS et LUPF en sont encore au stade de prototypes, mais il est clair que cette approche sera suivie de près dans les autres régions du pays. Le groupe de travail sur l'évaluation environnementale du Conseil canadien des ministres de l'Environnement établit actuellement des principes similaires et un guide méthodologique des EESR qui pourrait fort bien trouver des applications plus larges au Canada (Noble et Harriman, 2008a, b)(Noble et Gunn ce numéro, p. 106).

Dans les deux cas, la justification de l'ESSR est solidement établie en comparaison des limites des évaluations environnementales de projet pour ce qui concerne le traitement des effets environnementaux cumulatifs. Les éléments clés du processus proposé par l'Alberta comprennent notamment :

- un énoncé des buts;
- l'élaboration d'un processus tenant compte du contexte géographique et temporel du développement;
- le recensement des composantes valorisées de l'écosystème (CVE) (incluant les composantes sociales et économiques);
- une analyse de base et une caractérisation écologique régionales;
- un exercice d'élaboration d'une vision par l'entremise de discussions sur les préférences du public et les priorités de gestion;
- des scénarios de développement de rechange incorporant des préférences, des tendances et de l'information sur l'état de la situation;
- un SIG, qui sera utilisé pour intégrer les différents ensembles de données (environnementales, sociales et économiques), et exprimer les priorités concurrentes;
- une analyse des effets cumulatifs fondée sur les CVE pour chacune des solutions;
- un choix de stratégies de développement.

Avec certaines variations, toutes ces étapes font aussi partie des approches spatiales de la gestion intégrée en général.

Conclusions et quelques voies d'avenir

Il manque encore dans la plupart des processus d'approches spatiales de la gestion intégrée un lien explicite avec les seuils de durabilité et les critères de précaution qui sont cruciaux pour encadrer l'incertitude et le risque à une époque où les limites posées par l'environnement et les ressources menacent les perspectives économiques et sociales futures. On peut obtenir un degré plus

Encadré 2
Éléments de succès des approches spatiales de la gestion intégrée

- Répondre aux enjeux pressants en matière de politique et les prévoir.
- Recenser les incertitudes dans la base d'information : ce que nous savons, ce que nous ne savons pas et sur quoi nous devons concentrer nos efforts.
- Conduite vers une meilleure compréhension des fonctions de l'écosystème par l'intégration spatiale des connaissances dans différentes disciplines.
- Encourager la coopération entre tous les intervenants pour les amener à poser des gestes pour briser les chaînes d'effets cumulatifs et non seulement à fournir de l'information permettant à d'autres d'agir.
- Fournir une prévision solide des changements potentiels et des états futurs, incluant le recensement des risques et des effets dont il est justifié de s'inquiéter.
- Éclairer la prise de décision stratégique, que celle-ci prenne la forme d'une approbation du développement (p. ex. : plans régionaux) ou du choix des stratégies de gestion (p. ex. : voies de développement).
- Établir des mesures de protection adaptive et de précaution pour les CVE, comme les habitats critiques, les espèces en péril et les stocks de ressource.
- Conférer un degré d'assurance de la durabilité environnementale (p. ex. : utilisation d'un cadre de risque pour relier le niveau de menace à des seuils et des indicateurs clés).

Encadré 3
Caractéristiques spatiales du modèle FPEIR

- Accent sur la multi-activité et les secteurs au sens large [*moteurs*, liens avec les composantes valorisées de l'écosystème].
- Tendances et orientation du changement [*pressions*, signaux d'avertissement précoces d'effets cumulatifs].
- Fondé sur les données de base et les effets [*état* de la ressource dans un secteur géographique déterminé ou un écosystème].
- Perspective synoptique et synthèse [comprendre les *effets* sur les caractéristiques et les fonctions critiques de l'écosystème].
- Lien avec les décisions [*réponse* aux constats, de l'approbation du développement jusqu'à la stratégie de planification/gestion].

Source : Millennium Ecosystem Assessment. 2003. *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment.* Island Press, Washington, DC.

élevé de protection contre les risques ou d'assurance de la durabilité environnementale par l'application de systèmes de zonage des effets, dans lesquels l'aménagement du territoire, le type et l'intensité des usages permis sont modulés selon le potentiel des ressources et les contraintes qu'elles imposent. Ceci sera particulièrement le cas si cette approche est utilisée dans le cadre d'un processus qui comprend d'autres approximations des meilleures pratiques en matière d'approches spatiales de la gestion intégrée, dont un aperçu général est donné dans l'encadré 2.

Les applications d'approches spatiales de la gestion intégrée pourraient bénéficier de l'utilisation ou de l'adaptation du modèle FPEIR, qui constitue un cadre scientifique largement utilisé et reconnu à l'échelle internationale. L'encadré 3 présente les éléments et les caractéristiques de base du modèle FPEIR, notamment dans leur application à l'approche spatiale. Par exemple le cadre conceptuel de l'évaluation de l'écosystème du millénaire, qui lie les fonctions et les conditions des écosystèmes au bien-être des humains, est une déclinaison du modèle FPEIR (Évaluation des systèmes pour le millénaire, 2003). Plusieurs le considèrent comme un cadre de pointe représentant l'un des produits d'une réflexion de cinq ans par plus d'un millier de chercheurs.

En conclusion, il faut une nouvelle architecture d'approche pour offrir une plus grande assurance de durabilité. Le programme des Nations Unies pour l'environnemment propose un cadre spatialement orienté pour l'évaluation. Il repose sur trois piliers présentés de manière plus approfondie par Sadler (1999; 2002) et Dalal-Clayton et Sadler (sous presse) :

- un « compas » de plancher et de plafond comprenant une triple ligne supérieure (« TTL ») composée des buts, des principes et des critères de durabilité et une triple ligne inférieure (« TBL ») composée des seuils minimums et des sauvegardes, permettant l'évaluation des effets potentiels des propositions;
- une procédure systématique pour l'évaluation des effets économiques, environnementaux et sociaux et des liens des actions proposées;
- un ensemble de « règles du jeu » pour l'intégration et la pondération de leur importance face aux critères des TTL et des TBL, afin de guider les options et les choix en matière de politiques en appui au développement durable.

Références

Alberta Environment. 2008. *A Guide to Undertaking Regional Strategic Environmental Assessment in Alberta*, working draft, Edmonton

Ashe, J. 2002. « The Australian Regional Forest Agreement Process: A Case Study in Strategic Resource Assessment.» Pp. 156-181 dans *Strategic Environmental Assessment in Australasia*, ed. S. Marsden and S. Dovers. Annandale NSW: The Federation Press.

Bonvoisin, N., J. Dusik, A. Jurkeviciute, B. Sadler. 2006. *Resource Manual to Support the Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment.* Geneva: UNECE.

Canada, PRP (Projet de recherche sur les politiques). 2004. « Gestion intégrée des ressources en eau. » Note d'information, Ottawa.

———. 2005a. « Des outils de gestion intégré du paysage pour l'élaboration de politiques de développement durable. » Note d'information, Ottawa.

———. 2005b. « Vers une capacité nationale en matières de modélisation intégrée de la gestion du paysage.» Note d'information, Ottawa.

Dalal-Clayton, B., et B. Sadler. Sous presse. *Sustainability Appraisal: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience.* London: Earthscan. Document de travail (2004) version disponible ici : <www.iied.org>

- « Sustainability Appraisal: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience. » Un document de travail publié en 2004.

Évaluation des systèmes pour le millénaire. 2003. *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment.* Island Press, Washington, DC.

Meadowcroft, J., et F. Bregha. 2009. « Gouvernance pour un développement durable : Relver les défis de l'avenir. » document de recherche du PRP, Ottawa.

Noble, B., et J. Harriman. 2008a. *Strengthening the Foundation of Regional Scale Strategic Environmental Assessment.* Report prepared for the Canadian Council of Ministers of Environment.

———. 2008b. *Regional Strategic Environmental Assessment Methodological Guidance and Good Practice.* Report prepared for the Canadian Council of Ministers of Environment.

Sadler, B. 2002. From environnementaux évaluation (EA) to évaluation de la durabilité (SA)?, *Environmental Assessment Yearbook 2002*, Institute of Environmental Management and Assessment, Lincoln and EIA Centre, University of Manchester, 145-152.

Sadler, B. 1999. « A framework for environnementaux durabilité évaluation and assurance, » dans Petts, J. (ed.) *Handbook of Environmental Impact Assessment*, (Volume 1), Blackwell Scientific Ltd. Oxford, 12-32.

Therivel, R. 2004. *Strategic Environmental Assessment in Action.* London: Earthscan.

van Herwijnen, M., et W. de Ridder. 2007. « The Selection of Suitable Tools for Sustainability Impact Assessment. » Pp. 164-181 dans *Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience*, ed. C. George et C. Kirkpatrick. Cheltenham Royaume-Uni: Edward Elgar.

Weaver, P., J. Rotmans, J. Turnpenny, A. Haxeltine, et A. Jordan. 2007. « Methods and Tools for Integrated Sustainability Assessment (MATISSE): A New European Project. » Pp. 149-163 dans *Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience*, ed. C. George and C. Kirkpatrick. Cheltenham Royaume-Uni: Edward Elgar.

Bram Noble Ph.D.
Département de géographie
et d'aménagement
School of Environment
and Sustainability
Université de la Saskatchewan

Jill Harriman Gunn Ph.D.
Département de géographie
et d'aménagement
Université de la Saskatchewan

L'évaluation environnementale stratégique régionale en appuis à la gestion intégrée des terres

Introduction

Les ressources du sol et les voies navigables du Canada sont de plus en plus mises à rude épreuve par les effets cumulatifs du développement humain. La difficulté de la gestion de ces effets cumulatifs est due en partie à la façon dont nous abordons les décisions concernant l'utilisation et l'aménagement des terres. On peut dire qu'il existe actuellement trois cloisonnements : les promoteurs de projets qui œuvrent dans le cloisonnement de l'évaluation environnementale en vue de faire approuver leurs projets, les gouvernements agissant à titre de protecteurs du public; les milieux scientifiques et universitaires qui œuvrent dans le cloisonnement des études locales et régionales afin de comprendre le fonctionnement des écosystèmes et du paysage, à toutes les échelles, mais dont l'influence sur les décisions est limitée; et les planificateurs de l'utilisation du sol et les gestionnaires de l'environnement qui œuvrent au niveau stratégique, au-dessus du palier du projet, concernés par les problèmes d'aménagement et de gestion de portée plus générale, tandis que les agressions à l'échelon du projet continuent de s'ajouter (voir Duinker et Greig, 2006; Harriman Gunn et Noble, 2008).

Chaque cloisonnement est important en lui-même; cependant, cette approche fragmentée est souvent en contradiction avec l'atteinte d'une gestion durable des terres. Cela ne veut pas dire que le Canada a besoin d'un autre niveau d'évaluation environnementale régi par le gouvernement fédéral; le besoin réside plutôt dans une meilleure intégration des systèmes de planification et d'évaluation actuels, et ce, aux paliers régional et stratégique, pour que chaque cloisonnement contribue à la facilitation du développement durable.

Au Canada, on observe un regain d'intérêt envers des approches plus intégrées, plus régionales et davantage adaptées au milieu en matière de planification des ressources et de l'environnement, d'évaluation des impacts et de gestion des terres. La terminologie utilisée pour décrire ce concept est aussi diversifiée que le concept en soi. Dans le présent article, nous adoptons le terme « gestion intégrée des » (GIP) comme terme général pour exprimer la variété des approches basées sur les écosystèmes et les lieux. Il est essentiel de comprendre qu'une approche plus intégrée et plus régionale assure une meilleure compréhension des relations entre l'environnement et le développement, et permet de résoudre plusieurs problèmes environnementaux dans un cadre unique et cohérent (Groupe d'étude sur la gestion intégrée des terres, 1997) et d'intégrer un plus grand éventail de rôles et d'intérêts dans les processus de planification, d'évaluation des impacts et de prise de décisions (Cooper et Sheate, 2004; Creasy, 2002; Joao, 2007).

Comme plusieurs autres projets et articles importants s'intéressent déjà aux mérites de la GIP, le présent article

présente plutôt l'évaluation environnementale stratégique régionale (ÉES-R) en tant que cadre d'appui visant à faciliter l'élaboration et l'évaluation de stratégies et de plans de GIP. Nous donnons d'abord un aperçu de la notion d'ÉES-R, suivi d'un bref exemple. Nous concluons par des observations et des orientations futures pour l'ÉES-R comme cadre intégratif d'évaluation et de planification.

L'évaluation environnementale stratégique régionale

Au début de 2008, le Groupe de travail sur l'évaluation environnementale du Conseil canadien des ministres de l'Environnement a commandé une étude en vue d'établir les bases de l'ÉES-R et une orientation méthodologique (Noble et Harriman Gunn, 2008), un processus conçu pour évaluer de façon systématique les effets environnementaux potentiels, y compris les effets cumulatifs, de diverses initiatives, politiques, plans ou programmes stratégiques dans une région donnée (Noble et Harriman Gunn, 2008). Le processus d'ÉES-R ne vise pas à remplacer les processus existants de GIP, d'évaluation des impacts ou de planification; l'ÉES-R facilite et oriente l'élaboration de la GIP et des initiatives régionales de planification, de conservation et d'aménagement dans le but de s'assurer que le développement dans une région appuie les résultats les plus souhaitables plutôt que les plus vraisemblables.

L'objectif global de l'ÉES-R consiste à guider la préparation d'une stratégie de développement privilégiée et d'un cadre de gestion environnementale connexe pour une région (Noble et Harriman Gunn, 2008). Il s'agit d'un processus d'évaluation intégratif axé sur la région, qui se déroule à un palier supérieur à celui du projet et grâce auquel la

Tableau 1
Principes fondamentaux du processus d'ÉES-R

Prospectif	• Axé sur la détermination des futurs possibles et les moyens d'influencer des résultats régionaux durables.
Axé sur les actions possibles	• Détermine et compare systématiquement les effets environnementaux de différents scénarios de développement afin de tracer un tableau clair des conséquences vraisemblables de différents plans de gestion, lignes d'action ou initiatives.
Intégratif	• Fait partie intégrante de l'élaboration des stratégies et des initiatives régionales et offre une orientation globale pour ces dernières au lieu de servir de cadre en fonction duquel des politiques, des plans ou des programmes existants sont mesurés ou évalués.
Adaptatif	• Traite les stratégies, les politiques, les plans et les programmes comme des expériences, qu'il entend modifier et adapter à mesure que les activités de mise en œuvre, de suivi et de rétroaction viennent enrichir les connaissances.
Axé sur les composantes valorisées de l'écosystème	• Les composantes valorisées de l'écosystème constituent l'élément central de l'évaluation des impacts.
Multi-scalaire	• Tient compte des perturbations et des processus qui se produisent à des échelles spatiales différentes au sein et à l'extérieur d'une région.
Axé sur l'écosystème	• L'échelle d'application est définie par des limites écologiques plutôt que par des limites politiques ou administratives, et l'attention est portée aux importantes interactions des écosystèmes et aux cycles et processus de changement.
Multisectoriel	• Englobe les activités, les politiques et les plans des multiples secteurs qui peuvent exister dans une région ou qui peuvent influencer les processus de changement ou la prise de décisions à l'échelon régional.
Multipalier	• L'évaluation sert de base aux politiques et aux plans proposés qui influencent la région, et vice versa; elle est échelonnée intentionnellement vers les processus en aval d'évaluation des activités de développement et de prise de décisions.
Opportuniste	• Donne l'occasion d'examiner le développement régional grâce à un débat élargi entre les intervenants, et de créer ou de modifier des ententes institutionnelles en vue de la durabilité de l'environnement.

Source : D'après Dubé, 2003; Duinker et Greig, 2006; Noble et Harriman Gunn, 2008; Noble et Storey, 2001; et Retief, 2007.

connaissance et la compréhension des effets cumulatifs de futures possibilités de développement peuvent éclairer l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives régionales de planification et de conservation, et se propagent en vue d'améliorer l'évaluation des impacts et la prise de décisions à l'échelle du projet (tableau 1). On vise surtout à assurer la durabilité d'une région et l'atteinte d'un niveau souhaité de qualité environnementale et socioéconomique, plutôt qu'à atténuer uniquement les incidences les plus probables. À cet égard, l'ÉES-R permet de faciliter l'élaboration de meilleures initiatives de GIT, d'améliorer l'exécution de l'évaluation des impacts axée sur les projets en fixant des objectifs et des seuils de changement souhaités, et de déterminer dès le début le niveau d'intérêt public ainsi que les grands enjeux et les principales préoccupations dans une région.

Le cadre d'ÉES-R

En tant que processus intégré de planification et d'évaluation, l'ÉES-R permet une analyse précoce et globale des relations qui existent entre les divers scénarios d'avenir d'une région et les effets environnementaux cumulatifs éventuels pouvant résulter de ces scénarios (Noble et Harriman Gunn, 2009). L'approche relative à l'ÉES-R a pour but d'évaluer systématiquement les effets cumulatifs entraînés par des utilisations multisectorielles des terres et par des perturbations de surface, dans différents scénarios d'avenir (figure 1). Le recours à l'ÉES-R pour contribuer à l'élaboration et à l'évaluation d'un plan de GIT comporte les étapes suivantes :

1) Une phase antérieure à l'évaluation qui vise à élaborer un cadre de référence, à déterminer la portée des conditions environnementales de référence, à déterminer le changement cumulatif de référence et à définir les principales tendances et les plus importantes cause de stress.
2) Une phase d'évaluation des impacts, souvent de nature technique, qui détermine et évalue les effets environnementaux et les impacts connexes des options de plans de rechange, donnant lieu à la détermination et à la sélection d'une orientation souhaitée.
3) Une phase postérieure à l'évaluation axée sur les étapes de mise en œuvre et de surveillance, et sur le suivi des résultats et des effets, à la suite de la mise en œuvre.

L'accent est mis sur la création d'images de l'état futur du développement, des changements naturels et des changements cumulatifs d'une région, en posant des questions hypothétiques sur diverses options de développement. La méthodologie de l'ÉES-R a pour objet de guider l'élaboration ou l'évaluation d'une série d'options de politiques, de plans ou de programmes stratégiques pour une région, pour ensuite comparer ces options en fonction de leur potentiel en matière de changements environnementaux cumulatifs en tenant compte de divers objectifs de nature socioéconomique, environnementale et de planification.

L'ÉES-R détermine rapidement les enjeux et les problèmes les plus importants dans une région, offrant la possibilité de tenir un débat public sur les politiques, les buts, les objectifs régionaux et les autres options de développement, et réduisant potentiellement les conflits en aval dans les évaluations propres à chaque projet.

L'approche de l'ÉES-R : Great Sand Hills, Saskatchewan

Jusqu'à présent, aucune ÉES-R officielle n'a été réalisée au Canada; cependant, plusieurs cas présentent de nombreux exemples de bonnes pratiques en matière d'ÉES-R dans un contexte de GIT. L'étude environnementale régionale de Great Sand Hills commandée en 2004 par la province de la Saskatchewan en est un exemple.

Située dans la portion sud-ouest de la Saskatchewan, la région des Great Sand Hills couvre une superficie de près de 1 942 km^2 de prairie indigène recouvrant une surface plus ou moins continue de sable non consolidé et comptant cinq champs de dunes d'une superficie totale de 1 500 km^2. La région abrite plusieurs espèces menacées, sensibles et en voie de disparition et est considérée comme le territoire traditionnel de nombreux groupes des Premières Nations de la Saskatchewan, de l'Alberta et du Dakota du Nord. La région est également caractérisée par des perturbations de surface anthropogènes à long terme et à grande échelle, notamment l'exploitation des grands pâturages et la mise en valeur du gaz naturel.

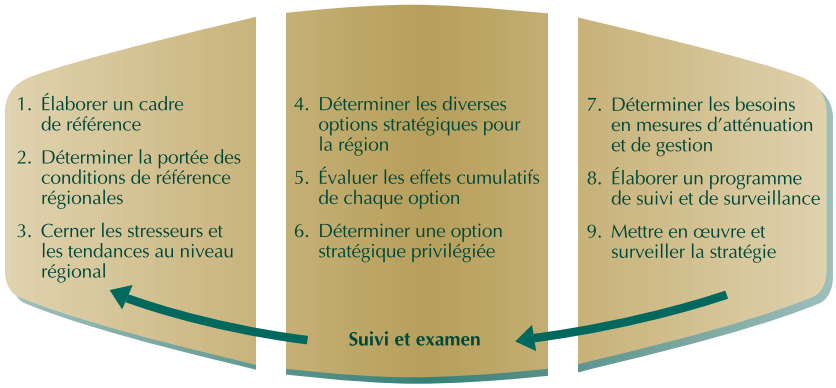
La planification régionale de l'usage des sols dans la région des Great Sand Hills a commencé au début des années 1990 par l'élaboration d'une stratégie et la désignation de zones. Cependant, de telles initiatives n'ont guère aidé à faire face à la nature et au rythme du développement dans la région ni à donner une orientation précise à l'égard du développement futur de manière à s'assurer que l'intégrité écologique à long terme de la région soit maintenue tout en réalisant des bénéfices

économiques (Noble, 2008). En réponse aux pressions environnementales de plus en plus fortes et au conflit grandissant concernant l'usage des sols, une étude régionale a été commandée en vue de présenter une évaluation stratégique des activités humaines qui, de façon conjuguée, nuisent à l'intégrité et à la durabilité écologique à long terme de la région, et de formuler des recommandations, sous la forme d'un plan de gestion intégrée, visant à orienter les usages futurs des sols. Un comité consultatif scientifique indépendant a été nommé pour superviser le processus d'évaluation.

L'ÉES-R, qui a été réalisée à une échelle spatiale multi-paliers, tenait compte des limites biophysiques, socioéconomiques et culturelles ainsi que de l'influence des politiques et des plans existants et de l'usage actuel des sols qui peuvent avoir des incidences sur l'étendue possible de l'utilisation future des terres dans la région. L'évaluation comportait trois phases principales : une étude de référence décrivant les conditions actuelles et cumulatives de la région; l'établissement des tendances passées en ce qui a trait à l'usage actuel des sols et les agressions connexes, appelées « perturbations de surface »; et la création, la projection et l'évaluation de divers scénarios futurs l'usage actuel des sols et la recommandation d'un scénario et de lignes directrices privilégiés pour la mise en œuvre et le suivi. L'évaluation a été terminée en mai 2007.

Dans la région des Great Sand Hills, l'ÉES-R a facilité l'élaboration et l'analyse systématique de différents scénarios futurs d'environnement durable et de buts et objectifs environnementaux clés. Les scénarios étaient axés sur différentes possibilités de développement et de conservation. Une place importante était accordée à l'examen des conséquences liées à d'autres modèles spatiaux et temporels de développement, à la détermination d'un avenir souhaitable en fonction d'objectifs écologiques, sociaux et économiques et à l'élaboration de moyens pour y parvenir. Ce processus a comblé une lacune très importante dans la série d'outils de planification et d'évaluation dans la région, en offrant un cadre de discussion à un échelon supérieur qui permet de définir les principaux enjeux environnementaux dans la région et d'examiner et de favoriser un programme de durabilité, tout en fournissant des normes, des seuils et des taux d'efficience pour les initiatives en aval d'élaboration de projet. À cet égard, dans le cas de la région des Great Sand Hills, l'approche de l'ÉES-R a permis d'aller de l'avant, là où d'autres processus avaient échoué : définir des avenirs souhaitables pour la protection de l'intégrité écologique de la région tout en maintenant un niveau durable d'activités humaines, économiques et culturelles (Noble, 2008).

Figure 1
Cadre méthodologique relatif à l'ÉES-R



Sources : D'après Noble et Harriman Gunn, 2009; Noble et Storey, 2001.

Aller de l'avant : possibilités et conditions requises pour l'innovation en matière d'ÉES-R

L'application d'un cadre de type ÉES-R pour l'évaluation et l'élaboration d'un plan d'utilisation des terres offre des avantages tant sur le plan des procédures que sur le plan technique. En mettant à profit les enseignements tirés des Great Sand Hills, des autres initiatives de planification et d'évaluation régionales mises en œuvre au Canada et de l'expérience internationale (voir Noble, 2008; Noble et Harriman Gunn, 2008), nous constatons plusieurs avantages liés à l'ÉES-R qui favorisent l'évaluation et l'élaboration de plans de GIT.

- L'approche de l'ÉES-R consiste en un cadre structuré, mais souple, pour l'élaboration et l'évaluation d'un plan de GIT, qui permet une analyse explicite des compromis entre les divers scénarios futurs d'usage des sols, les objectifs et les cibles, assurant ainsi une prise de décisions en fonction d'une série explicite de règles, qui tiennent compte du côté « flou » des décisions de portée générale aux paliers régional et stratégique.

- Le cadre d'ÉES-R élargit le dialogue actuel et les conceptualisations d'intégration au-delà des ressources, des secteurs et de la coordination des efforts de gestion pour attirer aussi l'attention sur les avantages potentiels de l'intégration parmi les paliers et les échelles de planification, de gestion et d'évaluation.
- Une approche stratégique de l'élaboration des plans de GIP fait en sorte que les objectifs environnementaux et socioéconomiques plus généraux peuvent éclairer le processus d'élaboration des plans et d'évaluation des options, assurant ainsi que le plan d'action choisi représente la solution la plus durable (plutôt que la plus probable).
- Les évaluations des impacts axées sur un projet servent souvent de paratonnerres aux questions de développement régional; cependant, l'ÉES-R détermine rapidement les enjeux et les problèmes les plus importants dans une région, offrant la possibilité de tenir un débat public sur les politiques, les buts, les objectifs régionaux et les autres options de développement, et réduisant potentiellement les conflits en aval dans les évaluations propres à chaque projet.
- L'approche d'ÉES-R assure que les effets cumulatifs sont évalués au palier le plus approprié, au-delà de la portée et de l'échelle spatiale du projet, et que des mesures de gestion sont intégrées aux plans de GIP afin d'éviter ou de réduire au minimum, plutôt que de seulement atténuer, les effets environnementaux négatifs cumulatifs.
- Les objectifs de durabilité, les seuils et les indicateurs de changement établis dans le cadre du processus d'ÉES-R servent de normes et de données d'entrée pour l'évaluation des impacts axée sur le projet et établissent des points de référence ou des buts en fonction desquels il est possible de surveiller et d'évaluer la performance environnementale d'initiatives de développement.
- Dans les régions qui ont recours à l'ÉES-R, il est possible de faciliter l'échange de données sur des indicateurs communs et de maintenir une « base de référence vivante » au moyen de programmes combinés de surveillance environnementale régionale et axée sur les projets, augmentant ainsi l'efficacité et l'intérêt régional des évaluations des impacts axées sur les projets.

Malgré le potentiel de l'ÉES-R à faire avancer les initiatives de GIP et à intégrer les cloisonnements actuels de l'évaluation des impacts et de la planification au Canada, pour que l'ÉES-R atteigne son but, il faut s'employer à renverser un certain nombre d'obstacles. À part les questions plus techniques, comme la qualité des données et la disponibilité des données spatiales, les problèmes les plus urgents pour assurer le succès de l'ÉES R et la durabilité des initiatives de GIP sont en grande partie de nature institutionnelle (Noble, 2008, 2009).

Premièrement, beaucoup d'applications à l'échelle régionale, y compris l'ÉES-R ou les initiatives de GIP, ont lieu à l'extérieur du champ d'application des processus réglementaires, de sorte que beaucoup d'initiatives sont souvent considérées comme des « exemplaires uniques » (Dubé, 2003) sans mécanisme concret pouvant les soutenir en tant que partie intégrante de la planification régionale et de l'évaluation des impacts du projet en aval. L'intérêt de plus en plus marqué envers les cadres d'évaluation régionale et la planification durable à tous les paliers de gouvernement offre la possibilité au gouvernement fédéral de jouer un rôle moteur dans l'adoption officielle d'un cadre d'ÉES-R pour éclairer l'élaboration d'initiatives fédérales de planification des terres et des océans et dans la création d'une entente institutionnelle d'égal à égal visant à faciliter le processus.

Le deuxième point, qui est étroitement lié au premier, concerne les liens limités entre les niveaux permettant d'assurer que les résultats de l'ÉES-R et des initiatives de GIP contribuent directement aux lignes directrices, aux cadres de référence et aux normes et indicateurs dans les pratiques d'évaluation environnementale axée sur les projets en aval. À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme officiel faisant le lien entre les initiatives d'évaluation ou de planification régionale de GIP au palier des politiques, des plans ou des programmes, et les exigences en matière d'évaluation des impacts axée sur les projets. L'ÉES-R et les initiatives de GIP n'ont pas vraiment d'utilité s'il n'y a pas de mécanisme qui assure leur influence sur les décisions de développement axées sur les projets.

Troisièmement, pour les ententes institutionnelles en place, qui sont souvent statiques, la nature adaptative de l'ÉES-R et des initiatives de GIP connexes complique la gestion des processus de ce type. Bien que l'application initiale de l'ÉES-R soit un exercice à court terme, la mise en œuvre de l'initiative de GIP qui en découle et la surveillance de ses résultats ne le sont pas. Les institutions doivent être disposées à prendre des engagements à long terme à l'égard des initiatives qui découlent de l'ÉES-R et à accepter que le plan ou la politique mis en œuvre soit réexaminé si les conditions changent. La gestion

adaptative et la capacité d'adaptation sont essentielles au succès à long terme des initiatives de GIP.

Quatrièmement, cet engagement à long terme exige que le gouvernement fédéral réinvestisse dans la surveillance environnementale de base. Aussi peu intéressante que la surveillance puisse sembler, elle est essentielle à la mesure du succès de toute initiative stratégique, de GIP ou de toute autre initiative de planification. Il est impossible d'assurer une telle surveillance si les promoteurs mènent leurs activités de surveillance et établissent des rapports de façon indépendante. Le gouvernement fédéral a la possibilité d'établir des normes et des indicateurs relatifs aux programmes de surveillance brute et de surveillance fine dans les régions où l'ÉES-R est mise en œuvre et d'assurer un suivi et une surveillance des résultats à long terme.

...la possibilité au gouvernement fédéral de jouer un rôle moteur dans l'adoption officielle d'un cadre d'ÉES-R pour éclairer l'élaboration d'initiatives fédérales de planification des terres et des océans et dans la création d'une entente institutionnelle d'égal à égal visant à faciliter le processus.

Enfin, l'ÉES-R nécessite un leadership fédéral et un partenariat avec les gouvernements provinciaux. Toute initiative de GIP demande une collaboration inter-organismes et intergouvernementale avec les organismes qui travaillent en partenariat. Cela nécessite de préférence une vision commune et, à tout le moins, un engagement et une délimitation claire des rôles et responsabilités dans la mise en œuvre des résultats et des recommandations découlant de l'ÉES-R. Un grand nombre de ces recommandations peuvent dépasser le champ d'application et l'autorité du gouvernement ou de l'organisme gouvernemental responsable du processus d'évaluation. Par conséquent, l'ÉES-R nécessite un degré de collaboration gouvernementale et de collaboration inter-organismes qui n'est pas caractéristique des évaluations environnementales de projet conventionnelles. À ce point, le leadership du gouvernement fédéral et la responsabilité institutionnelle fédérale à l'égard de l'ÉES-R sont essentiels à son succès.

Conclusion

L'approche actuelle du processus décisionnel en matière de développement au Canada consiste souvent à prédire et à déterminer des moyens visant à atténuer les effets les plus probables liés au de développment proposées. On ne se demande pas si l'activité proposée constitue la forme d'usage et d'aménagement des sols la plus appropriée ou si ses effets cumulatifs potentiels vont à l'encontre des grands objectifs de durabilité régionaux ou nationaux ou des conditions futures souhaitées (Duinker et Greig, 2006; Harriman Gunn et Noble, 2008). Pour assurer la durabilité des ressources du sol et des voies navigables du Canada, il faut un cadre plus proactif et intégratif que celui qu'offrent actuellement l'évaluation des impacts axées sur un projet et initiatives de planification ou les études régionales. Il faut un cadre stratégique pour déterminer et évaluer systématiquement les conséquences des divers scénarios d'avenir et initiatives stratégiques au sein d'une région, avant de mettre en œuvre un plan de développement ou un cadre prévisionnel privilégié en vue d'évaluer les impacts des activités de développement proposées. Nous croyons que l'ÉES-R a un avenir très prometteur en tant que cadre d'appui pour l'évaluation et l'élaboration intégrées d'initiatives de GIP, mais que, pour qu'un tel cadre soit efficace, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de leadership et se faire le champion de processus d'évaluation et de planification axés sur les lieux et plus pertinents du point de vue spatial.

Références

Cooper, L. et W. Sheate, 2004. « Integrating Cumulative Effects Assessment into UK Strategic Planning: Implications of the European Union SEA Directive », *Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 22*, n° 1, p. 5-16.

Creasy, R. 2002. « Moving from Project-Based Cumulative Effects Assessment to Regional Environmental Management », dans *Cumulative Environmental Effects Management: Tools and Approaches,* A. Kennedy (dir.), Calgary, Alberta, Alberta Society of Professional Biologists.

Dubé, M. 2003. « Cumulative Effect Assessment in Canada: A Regional Framework for Aquatic Ecosystems », *Environmental Impact Assessment Review, vol. 23,* p. 723-745.

Duinker, P. et L. Greig. 2006. « The Impotence of Cumulative Effects Assessment in Canada: Ailments and Ideas for Redeployment », *Environmental Management, vol. 37,* n° 2, p. 153-161.

Groupe d'étude de la gestion intégrée des terres, Commission des sciences et de la technique au service du développement des Nations Unies, 1997. « Gestion intégrée des terres : défis et possibilités », chapitre 1 dans *Une science terre à terre : La gestion intégrée du terroir,* le Centre de recherches pour le développement international/la Commission des sciences et de la technique au service du développement des Nations Unies.

Harriman Gunn, J. et B.F. Noble. 2008. « Characterizing Project and Strategic Approaches to Regional Cumulative Effects Assessment in Canada », *Journal of Environmental Assessment Policy and Management,* vol. 10, n° 1, p. 22-50.

Joao, E., 2007. « A Research Agenda for Data and Scale Issues in Strategic Environmental Assessment (SEA) », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 27, p. 479-491.

Noble, B.F., 2008. « Strategic Approaches to Regional Cumulative Effects Assessment: A Case Study of the Great Sand Hills, Canada », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 26, n° 2, p. 78-90.

———. 2009. « Promise and Dismay: The State of Strategic Environmental Assessment in Canada », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 29, n° 1, p. 66-75.

Noble, B.F. et J. Harriman Gunn, 2008. « L'évaluation environnementale stratégique au Canada : Principes et orientations », rapport de recherche préparé pour le Groupe de travail sur l'évaluation environnementale du Conseil canadien des ministres de l'Environnement, Ottawa, Ontario, Conseil canadien des ministres de l'Environnement.

———. 2009. « Strategic Environmental Assessment », dans *Environmental Assessment: Practice and Participation*, deuxième édition, K. Hanna (dir.), Don Mills, Ontario, Oxford University Press.

Noble, B.F. et K. Storey, 2001. « Towards a Structured Approach to Strategic Environmental Assessment », *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 3, n° 4, p. 483-508.

Retief, F. 2007. « A Performance Evaluation of Strategic Environmental Assessment Processes within the South African Context », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 27, n° 1, p. 84-100.

La gestion intégrée : un exemple en santé publique

Le Projet pour un mode de vie sain a été mis sur pied en 2005 dans le but d'améliorer l'approvisionnement en aliments sains et leur consommation dans 14 petites communautés isolées du Québec, confrontées à une restriction du choix d'aliments en raison du coût élevé du transport, de la réduction des options d'emplois et du manque de réseaux d'entraide. Avec ses 20 partenaires, ce projet de trois ans visait à abaisser le coût de la prestation d'un régime alimentaire sain, à sensibiliser les habitants aux avantages d'une alimentation saine et à tester l'approche Collectivités durables, qui est axée sur une intervention simultanée dans les sphères sociale, environnementale et économique. La Coasters Association, un groupe communautaire de la Basse-Côte-Nord, était l'organisme directeur et le principal point de contact du projet. Ses partenaires provenant du gouvernement fédéral comprenaient l'Agence de santé publique du Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Pêches et Océans Canada. Au nombre des autres partenaires, on comptait le gouvernement provincial (ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec) et des administrations municipales, des conseils et associations locaux, des compagnies de transport, des détaillants et grossistes alimentaires et des institutions financières.

Parmi les résultats, on peut citer un approvisionnement en aliments plus sains grâce à l'amélioration de la coopération avec les services de vente au détail, d'alimentation et de transport, la mise sur pied de jardins communautaires et la sensibilisation au Programme d'approvisionnement alimentaire par la poste d'AINC. Les nouveaux outils d'entraide comprenaient des cuisines communautaires, une popote roulante pour les personnes âgées et des séances d'apprentissage sur la nutrition dans les écoles. Un projet de développement économique visant à récolter et transformer des baies sauvages de la région a aussi été mis sur pied. Le rapport d'évaluation final, préparé par le Fonds pour la santé de la population, propose un regard d'ensemble sur le projet plutôt que d'être axé sur l'efficacité de l'apport financier de chacun des partenaires.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

Agrogéomatiques – Le Service national d'information sur les terres et les eaux (SNITE)

Au mois de mars 2009, Agriculture et Agroalimentaire Canada a lancé le remarquable site Web **Agrogéomatiques** dans le cadre du projet du Service national d'information sur les terres et les eaux (SNITE). Ce projet a bénéficié du soutien des gouvernements provinciaux, de certaines administrations municipales, ainsi que de ministères et organismes fédéraux, dont Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et Statistique Canada. Le site Web Agrogéomatiques est un portail d'information à guichet unique pour trouver des cartes interactives, des outils de planification, de l'expertise et des données géospatiales portant sur un vaste éventail de renseignements concernant l'agriculture et l'environnement. Les personnes qui ont participé à son élaboration ont rassemblé des données provenant toute une série de sources utilisant la technologie des systèmes d'information géographique (SIG) pour obtenir des cartes interactives aidant à visualiser et explorer des données, ce qui rend cette information encore plus accessible. Le site offre l'aide d'experts pour appliquer et interpréter cette information.

À l'heure actuelle, plus d'une dizaine d'applications géographiques sont offertes dans les deux langues officielles du Canada. Les zones canadiennes de rusticité, par exemple, sont très populaires auprès des jardiniers du Canada et la « calculatrice de clôture » sert à cartographier et à prévoir le coût du clôturage d'une zone. Les données et les outils abrités sur le site Agrogéomatiques fournissent également une information précieuse pouvant servir à la planification et à la prise de décisions des gouvernements, des producteurs, des planificateurs et des urbanistes du Canada, ce qui crée une base de connaissances qui peut être partagée.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>

La famille fédérale pour les initiatives communautaires partenariales

La famille fédérale pour les initiatives communautaires partenariales est une collectivité de pratique informelle, a été mise sur pied pour permettre à des fonctionnaires fédéraux qui s'intéressent aux mesures collaboratives de se réunir afin de mieux faire comprendre les approches territoriales intégrées, les façons dont celles-ci sont susceptibles d'améliorer le mieux-être des collectivités et les conséquences connexes pour le gouvernement fédéral. La Famille cherche à mieux comprendre comment les enjeux sociaux, économiques, environnementaux et culturels se complètent et influent sur les collectivités. Le réseau se penche sur des questions importantes comme l'uniformité des politiques, authenticité, les responsabilités partagées ainsi que la mise en commun de données et tendances en relation avec les rôles et intérêts de gouvernement fédérale dans les collectivités.

La « famille » est composée d'une dizaine de fonctionnaires fédéraux qui travaillent notamment dans les domaines des questions autochtones, de la culture, de la santé publique, de l'immigration, des ressources naturelles, de la sécurité publique, du développement rural, des statistiques nationales et du développement social. Les membres de la Famille ont accepté d'être régis par des principes selon lesquels ils doivent unir leurs forces, chercher à avoir une incidence durable, apprendre les uns des autres, et établir des rapports de confiance. La Famille se rencontre environ deux fois par mois pour discuter des dossiers d'intérêt commun et pour faire avancer ces dossiers, identifier des partenariats potentiels, discuter des défis, examiner le rôle optimal que pourrait jouer le gouvernement fédéral dans les collectivités et trouver de nouvelles idées. La famille fédérale a contribué aux efforts d'horizontalité et de collaboration au sein du gouvernement fédéral par planification collective d'une série de présentations sur les initiatives communautaires partenariales, rédaction en commun et ateliers de création d'un document sur les approches territoriales intégrées pour l'élaboration de politiques, formation d'un groupe de travail interministériel sur les besoins en données relatives à la collectivité, et créer un réseau de recherche multisectoriel sur les approches territoriales intégrées.

Une description plus détaillée de cette inititative se trouve sur le site du Projet de recherche sur les politiques <www.prp-pri.gc.ca>