



Gouvernement
du Canada

Projet de recherche
sur les politiques

Government
of Canada

Policy Research
Initiative

Le rôle du gouvernement canadien en matière d'aménagement intégré du territoire

Document de recherche

Le rôle du gouvernement canadien en matière d'aménagement intégré du territoire

Document de recherche

Teresa Bellefontaine, Jean Haley et Bernard Cantin

Septembre 2010

Projet du PRP
Développement durable

La présente publication est disponible en version électronique sur le site Web du PRP à l'adresse suivante : <www.prp-pri.gc.ca>

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans la présente publication, veuillez envoyer un courriel à l'adresse :
<copyright.droitdauteur@pwgsc.gc.ca>

PH4-66/2010F-PDF
978-1-100-95295-6

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2010.

Table des matières

Introduction	1
L'aménagement intégré du territoire au Canada.....	2
Les domaines de compétences et la délimitation.....	3
Contribution et coordination des intervenants.....	4
Les intérêts divergents.....	5
La culture et les institutions gouvernementales	6
La typologie des projets d'aménagement du territoire au Canada	6
L'Initiative de planification de la gestion intégrée dans la mer de Beaufort (IPGIMB)	6
Le Programme d'aménagement intégré du paysage Alberta-Pacifique et le Cadre réglementaire pour l'utilisation des terres	7
Analyse documentaire sur la gouvernance et les responsabilités en matière d'aménagement intégré du territoire.....	8
Méthodologie – Groupes de discussion structurés	12
Conclusions et analyse	13
Conclusions : le rôle actuel du gouvernement fédéral	13
Conclusions : rôles possibles du gouvernement fédéral	14
Conclusions : recenser les priorités pour le gouvernement fédéral	15
Conclusion	17
Annexe 1 : Méthodologie	20
Annexe 2 : Groupes de discussion – Principaux thèmes communs	21
Annexe 3 : Groupes de discussion - Codification	22
Annexe 4 : Groupes de discussion - Fréquence d'utilisation de certains thèmes	24
Annexe 5 : Fréquence d'utilisation de certains thèmes dans chaque question	26
Annexe 6 : Définition/Signification : contexte des groupes de discussion.....	27
Annexe 7 : Comptes rendus sommaires	30
Annexe 8 : Groupes de discussion – Thèmes non récurrents	33
Annexe 9 : Citations choisies	34
Références	36
Notes	38

Introduction

L'aménagement du territoire est considéré comme le modèle d'intégration « le plus répandu et le plus méconnu » au Canada (Rayner et Howlett, 2009a : 166). On parle souvent de l'aménagement intégré du territoire (AIT), une approche axée sur les systèmes de gestion des terres et des ressources fondé sur les limites biophysiques plutôt que sur l'activité d'utilisation des terres. L'AIT fait appel à une approche multilatérale, transdisciplinaire et intergouvernementale de la politique et de la prise de décisions. Comme la plupart des initiatives axées sur un lieu¹ en particulier, l'AIT se veut une approche multilatérale, institutionnalisée ou non, descendante ou ascendante. À titre d'exemple, l'AIT est un outil sur lequel s'appuie des initiatives récentes (et peut-être plus connues) axées sur un lieu en particulier comme Collectivités dynamiques (Vibrant Communities) ou Quartiers en essor (Action for Neighborhood Change). Ces projets visent à améliorer les résultats sur le plan social, en s'employant à résoudre les effets complexes de l'externalité de voisinage, au moyen de processus de collaboration multilatéraux.

En plus de ses modalités variées qui contribuent à sa complexité, l'AIT soulève des questions quant à la délimitation, la concurrence des ressources et l'intervention de multiples sphères de compétence. Au Canada, de nombreux projets d'AIT visent des secteurs de compétence fédérale; cependant, des facteurs d'ordre contextuel peuvent modifier considérablement l'intervention du gouvernement fédéral. Comme l'aménagement intégré du territoire est intimement lié au contexte, la grande variabilité de ses objectifs, de sa gouvernance et des intervenants mis à contribution présente un défi constant pour quiconque souhaite acquérir une compréhension cohérente des rôles et des responsabilités en cause. Par ailleurs, aucune analyse récente ne semble avoir été menée quant au rôle joué par le gouvernement canadien en matière d'AIT et les processus axés sur un lieu. Le présent document traite du rôle du gouvernement fédéral en matière d'AIT au Canada, en vue de mieux cerner les options possibles dans le domaine et de contribuer à leur mise en œuvre effective. Ce faisant, il fournit également des indications sur le rôle du fédéral en ce qui touche les initiatives axées sur un lieu en particulier, en regard de différents secteurs stratégiques nationaux.

Afin de combler les lacunes observées sur le plan de la documentation, le Projet de recherche sur les politiques (PRP)² du gouvernement du Canada a mené une série de groupes de discussion exploratoires avec des participants de projets pilotes, en vue d'en apprendre davantage sur les attentes et l'expérience des intervenants en AIT. Ces groupes de discussion ont démontré que le gouvernement fédéral devrait fournir un soutien stratégique en AIT. Cet appui consisterait en l'établissement d'un partenariat qui reconnaîtrait la valeur des politiques locales et en l'utilisation des ressources fédérales, en vue de l'adoption d'une approche à long terme en matière d'AIT. Ces ressources comprendraient le leadership, le réseautage, le financement, un accès facilité aux recherches et des échéanciers à plus long terme. Les participants ont dit souhaiter que l'exercice d'un leadership par le fédéral dans ces secteurs permette une intégration plus efficace des activités des ministères/organismes fédéraux et des autres ordres de gouvernement, tout en renforçant la capacité de tenir compte des cadres d'AIT dans le

processus décisionnel. En ce qui concerne la manière dont le gouvernement devrait intervenir, les conclusions sont plus ambiguës. Certains participants sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait exercer un rôle permanent pour préserver la globalité et la multilatéralité de l'AIT. D'autres pensent que son intervention devrait être déclenchée par des considérations obligatoires précises. Fait à noter : le rôle actuel du gouvernement fédéral, qui agit à titre de courtier du savoir axé sur la réalisation et la diffusion de travaux de recherches ainsi que la conception et la prestation d'outils, n'est pas perçu comme idéal par les participants, d'après leur expérience. Cette demande visant à accroître le rôle assumé par le gouvernement fédéral semble découler d'un écart observé entre la capacité stratégique dans certaines initiatives d'AIT et le besoin éventuel d'évaluer le rôle, les objectifs et les institutions du gouvernement fédéral.

Si, en raison de la taille des groupes de discussion, nous ne pouvons extrapoler à partir des conclusions préliminaires, ces dernières soulèvent néanmoins la nécessité de mener des recherches et des examens plus approfondis au sujet des rôles possibles du gouvernement canadien en matière d'AIT. Le présent document livre les conclusions du PRP dans un contexte plus vaste : il examine la situation de l'AIT au pays, fait état des renseignements disponibles sur le rôle du gouvernement canadien, et fournit une analyse des résultats des groupes de discussion.

L'aménagement intégré du territoire au Canada

L'aménagement intégré du territoire s'est institutionnalisé au Canada (Waldick, 2010: 74) et, partout dans le monde, cette approche revêt de plus en plus d'importance dans l'utilisation des terres et la gestion des ressources naturelles. L'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans* en 1997 a permis au Canada de se tailler une réputation de chef de file en AIT sur la scène internationale (Elliot et Spek, 2004), tout en contribuant à la popularité de l'approche. Les provinces et territoires, de même que le gouvernement fédéral, ont mis en œuvre de nombreuses initiatives d'AIT³, dont près de quatre-vingts ont été relevées (Waldick, 2010). Ces projets visent les eaux, la forêt, l'utilisation des terres, les prairies et l'aménagement des terres autochtones. Toutefois, il est difficile de quantifier ces initiatives en raison des diverses façons de définir l'AIT. Par exemple, Neave a recensé des milliers de projets d'intendance au Canada (Neave est cité dans Cantin, 2010, p. 9). Néanmoins, on a observé une hausse dans le recours à des initiatives de ce genre (Waldick, 2010 : 75).

En tant que processus de gestion, l'AIT se veut une approche intégrée et globale de la gestion des questions territoriales, dans une perspective durable. En aménagement intégré du territoire, les décisions relatives à la protection et à l'exploitation des ressources naturelles ont pour but d'« optimiser les retombées économiques et environnementales pour la société d'aujourd'hui, tout en préservant ou en augmentant les avantages que pourront en tirer les prochaines générations » (CRDI, 2007 : 15). L'aménagement intégré du territoire a été mis de l'avant principalement en réaction à « une longue tradition de régimes de réglementation mono-industriels », qui a mené à l'adoption d'instruments de politique incohérents (Rayner et Howlett, 2009b : 323). Les projets d'AIT visent l'intégration des données de nature politique, scientifique, environnementale et socioéconomique, en vue de favoriser la gestion et la planification

collaboratives et de minimiser les conflits entre les intervenants, en axant les efforts sur l'obtention de gains nets par l'entremise d'une analyse des compromis (Clausen et McAllister, 2001; Fast *et al.*, 2005; PRP, 2009). S'il constitue une approche axées sur un lieu en particulier, l'AIT est surtout axé sur l'intégration des trois piliers du développement durable. Il est aussi caractérisé par la prise en compte des incertitudes et des inconnues dans le processus de planification (Waldick, 2010 : 75).

L'un des éléments communs entre l'AIT et les autres approches axées sur un lieu en particulier est la mise à contribution des intervenants, notamment des multiples acteurs sociétaux qui se consacrent à l'élaboration et à la mise en œuvre de solutions. À la lumière de la documentation sur la gouvernance du développement durable, Pollack (2009) attire l'attention sur le cadre normatif qui appuie la transition vers une gouvernance collaborative. Il signale que le passage de gouvernement à gouvernance traduit davantage un changement de perception, à l'égard du modèle traditionnel descendant du gouvernement, qu'un changement fondamental des pratiques de gouvernance existantes. Cependant, Plummer et Fennell (2009 : 156) affirment que « l'assise conceptuelle de la gestion des ressources naturelles a fondamentalement changé. » Clausen et McAllister (2001) soulignent également que ce changement est visible dans l'approche adoptée par les industries. Ils donnent en exemple les entreprises Placer Dome inc. et Falconbridge qui ont élaboré des politiques tenant compte des trois piliers du développement durable. La nature de l'engagement de ces entreprises sous-entend également que les approches conventionnelles de l'exploitation minière sont de moins en moins viables d'un point de vue commercial, en raison des attentes du public, des retards liés aux approbations et des contestations judiciaires. Ce changement de perspective qui repose sur la participation des intervenants, l'établissement de partenariats et l'instauration de processus décisionnels collaboratifs devient de plus en plus la norme dans le domaine de la politique.

Si le Canada a acquis une réputation de chef de file en AIT, les différentes administrations ont encore certains défis à relever en ce qui concerne la mise en œuvre de l'AIT aux niveaux local, régional et national. Parmi ces défis, mentionnons les questions de la compétence et de la délimitation, l'engagement et la coordination, les intérêts divergents, ainsi que la culture et les institutions gouvernementales. La résolution de ces questions n'est pas simple, et le rôle du gouvernement fédéral à cet égard n'est pas clairement défini.

Les domaines de compétences et la délimitation

Au Canada, la gestion des ressources naturelles s'avère complexe, en ce qui a trait aux domaines de compétences. Bien que, dans la plupart des cas, les projets d'AIT aient une portée régionale, ils relèvent souvent des administrations provinciales, fédérales et, parfois même, autochtones. En outre, les responsabilités des provinces, des territoires et du fédéral se chevauchent fréquemment. *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique* a conféré des droits exclusifs aux gouvernements provinciaux en ce qui touche les terres publiques et la plupart des ressources naturelles, alors que la responsabilité des questions interprovinciales fut confiée au gouvernement fédéral, cette situation « ouvrant la voie à des situations de conflit au cours de l'histoire, en matière de gestion des ressources et de l'environnement » (Hessing et Howlett, 1997, citation tirée de Clausen et McAllister,

2001 : 240). La *Loi constitutionnelle de 1867*, paragraphe 92(A) a fourni plus de précisions concernant les domaines de compétence. Relèvent du fédéral la prévention de la pollution de l'air, des océans et des voies navigables, la réglementation des substances toxiques, la protection de l'habitat du poisson et des oiseaux migrateurs, ainsi que le contrôle des activités maritimes (Hessing *et al.*, 2005 : 61). Les provinces sont quant à elles responsables des parcs provinciaux, de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources (réglementation, conservation et protection) (RNCan, 2009), de même que des terres publiques provinciales, lesquelles représentent un peu moins de 50 pour cent de l'ensemble des terres publiques⁴. Les provinces et les territoires s'occupent de la protection de la faune et des habitats, de la lutte contre la pollution et de la qualité de l'environnement (des sols, de l'eau et de l'air). De plus, les gouvernements provinciaux et fédéral sont chargés du secteur de l'agriculture, des questions interprovinciales et des revendications territoriales des Autochtones. Toutefois, en pratique, ces domaines de compétence ne sont pas si simples à définir. Pour cette raison, et vu les obligations du gouvernement fédéral, celui-ci est fréquemment mis à contribution, de concert avec les provinces et les territoires, dans le cadre des activités d'AIT.

Pour les autorités concernées, la délimitation constitue un facteur important afin d'assurer la réussite d'un projet d'AIT. Sur le plan écologique, les limites d'un projet sont fonction de variables environnementales; sur plan politique, elles peuvent dépendre du secteur visé ou qui sera visé par une décision ainsi que de certaines variables temporelles et spatiales (PRP, 2005). Selon Ellsworth (1995, citation tirée de Clausen et McAllister, 2001 : 241), pour garantir un bon niveau de gouvernance, il faut idéalement que « les limites soient assez restreintes pour permettre aux intervenants d'évaluer l'écosystème, de relever les interrelations sociales, économiques et environnementales, de déterminer les effets des décisions antérieures sur l'état actuel de l'écosystème, ainsi que de se tenir responsable des torts causés à l'écosystème et d'apporter des solutions ». Cette façon de définir les limites, nécessairement fondée sur la spécificité, est difficile à concevoir pour les responsables des politiques.

Malgré ces délimitations, le chevauchement des responsabilités ministérielles fédérales, l'application de programmes intergouvernementaux et l'appartenance de ressources à des intérêts privés rendent parfois difficile la définition des champs de compétence. C'est pourquoi, au Canada, la gestion des ressources naturelles exige l'établissement de partenariats, la mise à contribution de multiples intervenants, et un niveau élevé de communication – des pratiques que l'AIT pourrait nettement favoriser.

Contribution et coordination des intervenants

La complexité du développement durable requiert des modes de planification et de gestion évolués. Parmi les intervenants en AIT, mentionnons les ministères fédéraux, les législateurs provinciaux, des organismes de recherche indépendants, des groupes d'intérêts, des entreprises, des membres de la collectivité scientifique, des groupes d'intendance et d'autres organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que des résidents. Ces acteurs peuvent avoir des valeurs différentes, des intérêts divergents et des ressources variables, ce qui exige des techniques de participation éprouvées d'une grande portée. De plus, en ce qui concerne la contribution des intervenants, le rôle du gouvernement fédéral reste vague : des écarts et des chevauchements demeurent sur le

plan des responsabilités. Les partenariats sont difficiles à établir non seulement en raison de défis d'ordre environnemental, économique, social et culturel, mais aussi de la diversité des acteurs, des mesures approximatives de rendement, de réussite et de conformité aux règlements, ainsi que du financement morcelé (Babiak, 2009 : 121). Les défis relatifs à la coordination résident dans la complexité, l'incertitude et l'ambiguïté des champs de compétences de même que dans le manque de connaissances et de données scientifiques appropriées (Plummer et Fennell, 2009; Rayner et Howlett, 2009a).

Selon Rayner et Howlett (2009a : 167), les politiques et les méthodes en matière d'AIT sont généralement présentées dans un climat d'insatisfaction et visent à résoudre un problème. Autrement dit, alors que les projets d'AIT pourraient être une occasion d'innover, leur mise en œuvre désorganisée, la superposition d'objectifs stratégiques incompatibles et l'adoption de politiques qui s'éloignent des buts visés nuisent souvent à leur réussite. Si l'efficacité, l'équité et la coordination peuvent sembler évasives en AIT (Plummer et Fennell, 2009 : 159), cette situation reflète la nature des défis soulevés par les initiatives axées sur un lieu en particulier et les partenariats multisectoriels, y compris les contraintes environnementales, la diversité des objectifs organisationnels, les obstacles à la communication, ainsi que la difficulté d'élaborer des modes de fonctionnement collectifs, de gérer les déséquilibres observés en matière de compétences, d'établir des liens de confiance, et de coordonner les travaux de partenaires provenant de diverses régions (Babiak, 2009 : 117).

Des experts ont signalé qu'il n'existe pas de solutions simples à ces défis. Il faut compter sur la collaboration, un mode de communication ouvert, une participation soutenue et l'établissement d'objectifs à long terme pour y faire face. Il est à noter que la prolifération des initiatives d'AIT serait attribuable à leur efficacité accrue par rapport aux approches cloisonnées, puisqu'elles permettent de remédier à la superposition et à l'éloignement par une analyse holistique de l'interaction stratégique selon le territoire, qui constitue l'instrument d'observation des conséquences de cette interaction (Edge et McAllister, 2009). En outre, les intervenants de tous les niveaux sont plus au fait des modes de collaboration des différents secteurs politiques, ce qui favoriserait la mise en œuvre des projets d'AIT.

Les intérêts divergents

Le caractère limité des terres et des ressources naturelles ouvre la voie à des situations de compétition et de conflits, lesquelles sont souvent plus fréquentes lorsque le nombre d'intérêts divergents augmente (Clausen et McAllister, 2001). Par conséquent, l'AIT vise de façon proactive à établir des objectifs globaux ainsi qu'à mettre au point des mécanismes stratégiques cohérents, interreliés et complémentaires (Rayner et Howlett, 2009a). L'AIT vise à réconcilier les intérêts divergents grâce à un processus de médiation officiel et à l'établissement d'objectifs généraux de planification, formant ainsi un cadre décisionnel qui permet d'éviter les protestations à chacune des demandes de permis. En l'absence de cadre, les demandes de permis sont perçues comme un moyen d'orienter les régimes de planification (Rutherford et Curran, 2008). Cette façon de procéder est considérée comme une approche prometteuse pour pallier les contraintes en matière de développement durable sur le plan des institutions, des compétences et de l'économie. Elle constitue également un moyen de mettre un terme aux politiques réactives et

inconsistantes découlant de l'approche cloisonnée traditionnelle (Edge et McAllister, 2009).

La culture et les institutions gouvernementales

En général, la culture gouvernementale, notamment celle du gouvernement canadien, est réfractaire aux risques et fondée sur la responsabilisation, ce qui freine l'innovation et compromet toute prise de décision partagée. Certains ont déclaré que la collaboration est à l'opposé de l'approche traditionnelle du gouvernement fédéral, qualifiée de descendante par plusieurs, en matière de gestion. Cette situation est partiellement attribuable aux responsabilités verticales héritées de la tradition de Westminster, laquelle ne se prête pas naturellement à l'établissement de partenariats horizontaux. Cependant, l'on constate que la situation canadienne évolue et que la collaboration est considérée comme « une façon de répondre au changement et de garantir l'efficacité du gouvernement fédéral dans cet environnement complexe qu'est la gestion publique » (FPP et PRP, 2008 : 9).

Si toute forme de barrières peut en décourager plus d'un, Ellsworth et Jones-Walters (2005 : 4) invitent la fonction publique à voir les complications inhérentes aux initiatives horizontales de façon positive, comme un mécanisme favorisant l'évolution continue du secteur public.

La typologie des projets d'aménagement du territoire au Canada

Les projets d'aménagement intégré du territoire varient grandement au Canada sur le plan de la gouvernance et des champs de compétence, aussi le rôle du gouvernement fédéral diffère-t-il d'un océan à l'autre. Cette fluctuation est notamment due aux différentes responsabilités des provinces et territoires, à l'existence de traités ou de protocoles d'entente avec les Premières nations, à la promotion d'intérêts internationaux, à la prise en compte des champs de compétences du fédéral, ainsi qu'à la nature et à la portée des projets d'AIT (comme définies par les participants). Ces projets peuvent faire partie, officiellement ou non, de la structure organisationnelle, ou être mis en branle par divers acteurs : la collectivité (Deux pays, une forêt : l'écorégion des Appalaches nordiques et de l'Acadie), les gouvernements provinciaux (aménagement de la région de Great Sand Hills en Saskatchewan) ou le gouvernement fédéral (Réseau canadien de forêts modèles). Étant donné les différentes formes qu'il peut prendre, pour mieux comprendre l'AIT, des exemples de projets sont examinés ici, dont l'Initiative de planification intégrée dans la mer de Beaufort et le Programme d'aménagement intégré du paysage Alberta-Pacifique/Cadre réglementaire pour l'utilisation des terres.

L'Initiative de planification de la gestion intégrée dans la mer de Beaufort (IPGIMB)

Cette initiative fait suite à la *Loi sur les océans* (Elliot et Spek, 2004 : 5), laquelle confère au gouvernement fédéral un rôle prépondérant pour l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des océans suivant les principes du développement durable, de la gestion intégrée et de l'approche préventive. Quoique le groupe responsable de l'IPGIMB ne constitue pas un groupe de cogestion en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit, il s'efforce de respecter les principes de la cogestion (Secrétariat de l'IPGIMB, non daté). Un partenariat a été établi en 1999 avec la collectivité des Inuvialuit, le

ministère des Pêches et des Océans et des intervenants de l'industrie en vue de négocier un accord relativement à l'IPGIMB. Cet accord s'appuyait sur les travaux entrepris auparavant par les communautés des Inuvialuit et crée les conditions requises pour la formation d'un organisme chargé de la gestion des océans, la création d'un groupe de travail sur les actions concertées de gestion dans la mer de Beaufort (Fast *et al.*, 2005 : 102), et l'établissement du plan de gestion communautaire connexe (Plan de gestion du béluga de la mer de Beaufort). Le Plan de gestion du Béluga de la mer de Beaufort (PGBMB) énonce les stratégies à long terme de gestion du béluga et édicte des règles qui orientent entre autres les activités d'exploitation, montrant ainsi le niveau de coordination qu'il est possible d'atteindre en AIT, entre les diverses instances. Le plan n'a toutefois pas force de loi et son application demeure volontaire.

Bien que faisant l'objet de critiques (Charles, 2010 : 28), l'IPGIMB présente certains des avantages des processus de décisions participatif typiques d'AIT. Les stratégies de consultation participative d'IPGIMB auraient permis de renforcer les liens entre les partenaires, de créer l'accès à de l'information et aboutissaient à une meilleure définition du sujet et auraient favorisé une contribution directe au processus décisionnel (Elliott et Spek, 2004 : 5). En outre, le processus de consultation a facilité « l'acquisition de connaissances et la capacité d'adaptation au sein des collectivités, de l'industrie et des ministères » ainsi que de mieux comprendre la complexité du développement extracôtier et de la conservation (Fast *et al.*, 2005 : 115). L'on a constaté que le processus de consultation a permis d'éviter des conflits éventuels et de dégager un plus grand consensus parmi la collectivité quant aux principales conclusions, tout en établissant les assises pour la mise en œuvre de nouvelles initiatives (Fast *et al.*, 2005 : 115).

Le Programme d'aménagement intégré du paysage Alberta-Pacifique et le Cadre réglementaire pour l'utilisation des terres

Le Programme d'aménagement intégré du paysage Alberta-Pacifique a été mis au point en 1999 pour réduire le chevauchement en ce qui touche la gestion de l'utilisation des terres (Burton *et al.*, 2003 : 920). Cette initiative visait à pallier les répercussions des activités d'exploitation, de production et de transport de l'importante industrie pétrolière et gazière, dans les forêts de l'Alberta. Il avait pour but de réduire l'empreinte industrielle des secteurs forestiers et de l'énergie, grâce à une planification coordonnée et à des processus d'exploration et d'extraction innovateurs (McCloy, 2001). Il a été adopté par l'Alberta Chamber of Resources et a mené à la nomination d'un directeur de recherche en AIT, à l'Université de l'Alberta (McCloy, 2001). Bien qu'il ait remporté un certain succès, ce Programme a aussi posé quelques défis et n'a pas assuré l'intégration des activités industrielles entre les différents secteurs. Selon McCloy, l'absence de direction régionale de la part du gouvernement, du public et de l'industrie demeure le plus grand obstacle pour la gestion durable des forêts en Alberta (2001 : 920).

Le gouvernement de l'Alberta, qui a constaté que « ce n'est pas en appliquant les anciennes règles que nous obtiendrons la qualité de vie à laquelle nous sommes habitués » (gouvernement de l'Alberta, 2008 : 2), a ébauché une approche régionale en vertu du Cadre réglementaire pour l'utilisation des terres (CRUT). Dans ce Cadre, lancé en 2008 et actuellement mis en œuvre, le territoire géographique de l'Alberta serait divisé en sept régions, qui feraient appel à une approche axée sur les effets cumulatifs pour

planifier l'utilisation des terres, ainsi que pour intégrer la terre, l'air et l'eau, en tenant compte des multiples utilisations des terres (publiques comme privées) au fil du temps (gouvernement de l'Alberta, 2008). Le gouvernement fédéral participe au projet par l'intermédiaire du Conseil fédéral de l'Alberta, un conseil régional composé de hauts représentants des ministères fédéraux. Le gouvernement de l'Alberta a fait part de son intention d'inclure des représentants du gouvernement fédéral aux conseils consultatifs régionaux du CRUT dans chacune des sept régions (communication personnelle, 2009). Le gouvernement de l'Alberta, selon lequel un « système efficace de gestion des terres reconnaît que la planification et la prise de décisions doivent se faire à différents niveaux et être intégrés entre les niveaux », a relevé dans le CRUT un manque de renseignements intégrés. Il note en outre la nécessité de tisser des liens plus forts entre les groupes qui possèdent des données sur les terres, notamment d'autres ordres de gouvernement, l'industrie et les organisations non gouvernementales (gouvernement de l'Alberta, 2008).

Analyse documentaire sur la gouvernance et les responsabilités en matière d'aménagement intégré du territoire

Dans les ouvrages traitant de l'aménagement intégré du territoire, l'AIT est conçu et décrit en termes différents : il peut s'agir de gestion de l'écosystème, d'aménagement intégré du paysage ou de gestion intégrée des ressources. De plus, l'AIT est un terme générique qui englobe des pratiques sectorielles comme l'aménagement intégré des bassins versants, des forêts ou des océans, dont le degré d'intégration d'autres secteurs de ressources est variable, mais qui font partie intégrante de l'AIT. D'autres notions y sont étroitement liées. Par exemple, Ellsworth et Jones-Walters (2005) regroupent sous la rubrique « gestion des effets cumulatifs » les secteurs des politiques sociale, économique et environnementale.

Il est rare de trouver une analyse du rôle joué par le gouvernement fédéral dans les publications sur l'AIT. Dans leur ouvrage, Ellsworth et Jones-Walters abordent le rôle du secteur public dans son ensemble qui, selon eux, se doit d'exercer un « leadership inspirant » pour l'instauration d'une « gouvernance ciblée ». La gouvernance ciblée allie la responsabilité partagée de questions stratégiques à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de solutions. Selon Ellsworth et Jones-Walters (2005 : 34), le secteur public est en mesure d'éliminer des barrières institutionnelles et d'exercer un leadership inspirant auprès d'autres instances. Une telle direction nécessite d'adopter une vision multidimensionnelle du succès et de définir les moyens de parvenir à la réussite (les moyens et les motivations). Il faut aussi considérer les conflits comme une occasion d'apprentissage, une période de transition, favoriser la formation d'un groupe de discussion et l'établissement de processus d'apprentissage qui permettent de réaliser une analyse collaborative approfondie des éléments souvent négligés des visées et de la gouvernance, en outre des procédures de mise en œuvre. Ellsworth et Jones-Walters (2005 : 34) recommandent de se concentrer sur les résultats, estimant que cela pourra remplacer la « hiérarchie d'acteurs » par une « hiérarchie d'objectifs ». La notion de gouvernance ciblée fait écho aux observations de Lenihan (2009 : 11) qui suggèrent que les récents et importants changements de société sont non seulement attribuables à la complexité accrue des enjeux, mais également à l'interdépendance des différents secteurs de la société qui se doivent de collaborer pour trouver des solutions. De ce fait,

la responsabilité des processus d'élaboration de politiques, dont la délibération et la prise de mesures, qui relève du gouvernement seulement, sera remplacée par une responsabilité partagée avec le public.

Ellsworth et Jones-Walters (2005 : 34) ont formulé plusieurs recommandations, notamment l'élaboration de déclarations d'intention par les ministères, déclarations qui présenteraient aux éventuels partenaires des secteurs de collaboration possibles. Ils préconisent aussi l'adoption d'une architecture ouverte qui permettrait au public d'obtenir des renseignements sur la situation actuelle, les pressions environnementales et socioéconomiques ainsi que sur la capacité d'agir. Enfin, il faudrait également offrir au public l'aide nécessaire pour utiliser cette information.

En 2008, le Forum des politiques publiques (FPP) et le PRP ont organisé une table ronde avec les dirigeants du secteur bénévole et communautaire, du milieu universitaire et du gouvernement fédéral sur le rôle de ce dernier, en général, dans le cadre d'initiatives de collaboration. Conclusion : le gouvernement fédéral peut et doit jouer un rôle permanent en ce qui touche la collaboration, laquelle « exigera une meilleure compréhension des ententes spéciales, organiques et formelles, bien qu'elle devrait être guidée par des valeurs et des objectifs communs » (FPP et PRP, 2008 : 5). Les participants ont comparé le modèle de réseau nodal et le modèle centralisé du réseau en étoile, pour conclure que ni l'un ni l'autre ne correspondaient entièrement au rôle joué par le fédéral, étant donné le caractère évolutif des projets de collaboration mettant à contribution de multiples secteurs. Les participants ont estimé que le gouvernement fédéral était en mesure de fournir des renseignements, d'établir des objectifs ou de définir des valeurs à l'intention des responsables des politiques des divers secteurs, ainsi que d'offrir des ressources. Ils ont toutefois souligné qu'il ne devait pas se poser en gestionnaire de ce processus, mais plutôt réitérer la nécessité de se concentrer sur les résultats.

Auparavant, le PRP avait organisé un atelier portant principalement sur le rôle du gouvernement fédéral en AIT. Le rapport qui en a résulté (publié en 2005) recommandait l'adoption d'une stratégie nationale relativement aux modèles d'aménagement intégré du territoire (MAIT), dont la nature technique contribuerait au processus décisionnel. Plus précisément, le gouvernement fédéral, y était perçu comme l'instance fournissant les outils de prévision et de planification nécessaires pour uniformiser les approches et les objectifs, et contrer les effets cumulatifs parmi les différents secteurs et administrations (PRP, 2005 : 5). En pratique, ce rôle consisterait à utiliser les connaissances et les processus de gestion de données pour guider l'harmonisation des approches stratégiques à l'échelle du pays. De cette façon, il serait possible d'éviter le chevauchement des activités de réglementation, de réduire les conflits relatifs à la planification et d'améliorer les relations intergouvernementales au pays. Le soutien financier du gouvernement fédéral et sa fonction de direction étaient considérés comme « impératifs » pour l'établissement d'une communauté de pratique, compte tenu de la nécessité d'une coordination centralisée (PRP, 2005 : 14).

Ce rôle de coordination central était jugé conforme au mandat du gouvernement fédéral puisque la « portée et le volume de renseignements qu'il faut communiquer, la coproduction des savoirs, et les exigences relatives à la capacité dépassent les pouvoirs

et la faculté des gouvernements provinciaux, du secteur privé ou des organisations non gouvernementales, en matière de facilitation ou de gestion » (Waldick, 2010 : 76). L'atelier a donné lieu à la fondation d'IMAGINE Canada, un réseau de spécialistes en AIT administré par des organismes fédéraux – GéoConnexions de Ressources naturelles Canada et le secrétariat de l'AIT d'Environnement Canada – qui reçoit l'appui d'un comité consultatif externe et de l'Institut international du développement durable. Le rapport du PRP a souligné qu'un cadre national faciliterait la coordination centralisée des connaissances, et servirait de guide pour l'adoption d'une vision pancanadienne.

Clausen et McAllister (2001) ont aussi envisagé que le gouvernement puisse jouer un rôle central en matière de coordination et de communication, particulièrement en situation de conflits. D'après leur analyse du secteur de l'exploitation minière, Ressources naturelles Canada serait chargé de définir des indicateurs afin d'aider les gestionnaires et les responsables des politiques à évaluer les répercussions des travaux d'exploitation minière et leur durabilité. Cette responsabilité comprend notamment la consultation des intervenants et l'atteinte d'un consensus quant aux indicateurs. Le rôle du gouvernement est de tenir compte des diverses valeurs sociétales en créant des conditions favorables sur le plan des politiques et de la réglementation. Selon Clausen et McAllister (2001 : 238), bien qu'au Canada, la planification de l'exploitation minière constitue essentiellement un enjeu régional, cette question doit être examinée à diverses échelles, « de la politique nationale sur l'exploitation minière, fondée sur une philosophie de planification globale et coopérative, aux pratiques appliquées sur les sites miniers ». L'on souligne également que si les cadres de réglementation doivent aboutir à l'élimination des chevauchements, ils doivent également permettre d'éviter les écarts, le fractionnement et la déréglementation qui constituent une entrave à l'intégration et la coordination. Le processus d'AIT exige une communication efficace entre les ministères ainsi que certains outils, comme des énoncés de politique et des définitions en langage clair et simple d'éléments techniques (p. ex. système juridique, terminologie scientifique) pour informer les intervenants des forces exogènes qui touchent leur projet et leur région. Les initiatives multilatérales représentent une façon de contrer le cloisonnement du gouvernement, puisqu'elles amènent les ministères à collaborer avec d'autres intervenants, sur des enjeux précis. Dans le secteur de l'exploitation minière, Clausen et McAllister ont indiqué que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en ce qui concerne la santé des écosystèmes au Canada.

Des publications récentes font état de nouvelles études de cas dans le domaine de l'AIT. Alors que la plupart des études se limitent à une description du rôle du fédéral en la matière, certaines présentent des observations plus générales. L'analyse de Rayner et Howlett (2009a) portant sur trois projets réalisés dans l'ouest du Canada a donné lieu à des recommandations, notamment la réduction du nombre d'intervenants participants au projet, les groupes trop nombreux pouvant compromettre la réussite des partenariats. L'application des recommandations favoriserait, selon eux, la « clarté des objectifs stratégiques et des attentes normatives quant au choix d'instruments de politique appropriés » (Rayner et Howlett, 2009 : 167a). Les auteurs suggèrent que l'intégration d'intérêts multiples pourrait être plus efficace à l'échelle de la planification stratégique régionale. Ils ajoutent que le rôle du gouvernement dépend de l'importance relative des acteurs privés, qui ont une incidence sur « la capacité d'un gouvernement de

décentraliser ou de déconcentrer les pouvoirs décisionnels en faveur d'acteurs non gouvernementaux, et de compromettre en définitive le choix d'instruments de politique ou de techniques de réglementation » (Rayner et Howlett, 2009 : 170a). Ce type de raisonnement suggère qu'en AIT, le rôle du gouvernement fédéral devrait se jouer au niveau de la planification stratégique, où un grand nombre d'intervenants peuvent, dans une certaine mesure, être intégrés plus efficacement.

Dans sa thèse publiée récemment, Pollack (2009 : 102) rend compte du peu de documentation disponible au sujet des réserves de la biosphère au Canada. Toutefois, elle mentionne que dans ce secteur, « des approches multilatérales des plus collaboratives ont été adoptées en matière de gouvernance ». Par exemple, dans le cadre du programme de l'UNESCO, L'homme et la biosphère, le gouvernement fédéral avait été envisagé à titre de bailleur de fonds et coordonnateur potentiel. Plusieurs modèles de financement avaient été présentés, notamment un financement de base accordé à un bureau ou un réseau national, un financement par dotation, ou la création d'un système national de financement fondé sur la demande pour les réserves de la biosphère. Un comité canadien responsable du programme L'homme et la biosphère avait été formé en 1974, mais il a été dissous en 1992. Le rôle joué par le gouvernement fédéral, plutôt nébuleux, aurait varié au fil du temps, en raison des limites juridiques, administratives et disciplinaires dont la portée était telle qu'« au Canada, la responsabilité du [programme L'homme et la biosphère] semblait incomber à tous et à personne » (Francis, 2004, citation tirée de Pollack, 2009 : 95). La direction du programme aurait été assumée par des fonctionnaires ou, dans le cas d'un parc national ou d'une réserve nationale de faune, par des employés de Parcs Canada. En 1998, lorsque le groupe de travail est devenu une organisation sans but lucratif, Parcs Canada y a affecté, à mi-temps, un secrétaire de direction, en plus d'y verser des fonds (Francis, 2004, citation tirée de Pollack, 2009). La réserve de biosphère Clayoquot Sound a notamment réussi à obtenir du fédéral un financement par dotation de 12 millions de dollars, auquel s'ajoute le versement de deux millions de dollars sur deux ans, annoncé récemment par le fédéral, pour soutenir les travaux de coordination et l'établissement d'un bureau national comptant deux employés. Cette étude de cas porte principalement sur le rôle du gouvernement fédéral en tant que bailleur de fonds et coordonnateur, et souligne les complications que peut entraîner le manque de constance dans l'exercice de ces rôles.

La recherche sur le rôle du gouvernement canadien en matière d'AIT en est à ses balbutiements, par conséquent, la plupart des ouvrages consultés traitent de domaines connexes. Cela dit, il apparaît que le gouvernement fédéral a un rôle stratégique à jouer, notamment en matière de communication, de collaboration, de coordination et de leadership, et ce, en maintenant le cap sur les résultats. Ce rôle consisterait à mettre à contribution les intervenants concernés, à déterminer de façon proactive les secteurs de collaboration, et à rendre accessibles les données et les connaissances en s'assurant qu'elles puissent être mises à profit. La documentation suggère d'instaurer un climat de collaboration fondé sur l'atteinte d'objectifs plutôt que sur des relations hiérarchiques. En outre, le gouvernement fédéral serait très bien placé pour coordonner les visées, les valeurs et les règlements entre les différentes industries et administrations, en vue d'éviter les écarts et le fractionnement. Ces conclusions sont particulièrement intéressantes. Certaines remarques, comme « la gouvernance par la collaboration est

devenue la norme » (Pollack, 2009 : 141) ou « le nouveau point de repère de la pertinence du secteur public » (Ellsworth et Jones-Walters, 2005 : 3), nous portent à croire que l'AIT est un mécanisme de planification valable, auquel le gouvernement fédéral devrait accorder plus d'attention. Aussi le PRP et ses partenaires (Environnement Canada et GéoConnexions) ont-ils entrepris une série de groupes de discussion afin de mettre en commun les connaissances des praticiens.

Méthodologie – Groupes de discussion structurés

Comme l'AIT semblait prometteur et que le manque de clarté des rôles suscitait des préoccupations, une série de groupes de discussion ont été organisés en vue de mieux comprendre la façon dont les participants, tous des intervenants sur le terrain prenant part à des projets pilotes d'Environnement Canada et GéoConnexions, perçoivent le rôle du gouvernement fédéral. Les projets pilotes en question portent sur des enjeux environnementaux touchant un lieu géographique et un écosystème en particulier et faisant chacun l'objet d'un régime de gouvernance précis. Des résumés de ces projets, y compris une description de leur nature et des régions, ainsi que tout autre élément historique justifiant la réalisation d'un projet d'AIT, se trouvent à l'annexe 7.

On a opté pour des groupes de discussion en vue de mettre en lumière les perceptions des utilisateurs, des spécialistes, des membres de la collectivité, des fonctionnaires et des représentants de l'industrie concernant l'AIT et le rôle du gouvernement fédéral à cet égard, de même que de découvrir ce qu'ils ont appris à ce sujet. De plus amples renseignements sur la méthodologie appliquée se trouvent à l'annexe 1. Au total, 35 personnes ont participé aux groupes de discussion. Vu la petite taille de l'échantillon, il est impossible d'extrapoler à partir des conclusions tirées dans le présent rapport. Les questions ont été structurées de façon à établir comment le rôle actuel du gouvernement fédéral en AIT est perçu, ce qu'on pense de son travail dans ce domaine ainsi que les attentes.

Questions

Introduction : Parlez-moi des occasions où vous avez collaboré avec des représentants d'organismes fédéraux dans le cadre d'initiatives d'AIT.

Question 1 : D'après votre expérience et vos connaissances, quels rôles précis le gouvernement fédéral joue-t-il dans le domaine de l'AIT?

Question 2 : Quelle est la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de s'acquitter de ce rôle? (suite de la Q1)

Au besoin : Quelles sont ses responsabilités? Dans quelle mesure son rôle doit-il être adapté aux besoins à l'échelle du paysage? Dans quelle mesure est-il complémentaire à ceux d'autres ordres de gouvernement et d'autres acteurs ou vise-t-il à y faire contrepoids?

Question 3 : Parmi tous les rôles que vous avez mentionnés, sur lesquels le gouvernement fédéral devrait-il mettre l'accent?

Conclusions et analyse

Les questions ont amené les participants à parler de leur expérience en matière d'AIT puis concentré la discussion sur trois grands thèmes : la façon dont le gouvernement fédéral appuie les initiatives d'AIT, son rôle éventuel à cet égard et les attentes.

Conclusions : le rôle actuel du gouvernement fédéral

Lorsqu'on a demandé aux participants de décrire, d'après leur expérience, le rôle actuel du gouvernement fédéral en AIT, les thèmes dominants ont été la mobilisation du savoir grâce à la recherche, au transfert d'information, à la facilitation, à la diffusion, à la discussion et à l'élaboration d'outils. Voici les thèmes qui ont été les plus fréquents :

- la science/recherche
- la promotion du transfert d'information
- les projets/programmes

Les répondants ont entre autres mentionné que le gouvernement fédéral lançait régulièrement des programmes et des projets d'AIT. Même s'il ne s'agit pas d'un domaine de compétence exclusivement fédérale, ils ont dit estimer que le gouvernement contribuait à l'avancement de la recherche et faisait ensuite profiter les intervenants et les participants des enseignements qu'il en tirait. Selon leurs dires, ses recherches seraient importantes pour le succès de l'AIT. Enfin, les participants voyaient en lui un intervenant catalyseur et un mentor, dans la mesure où il encourage le leadership à l'échelle communautaire et établit des cadres stratégiques novateurs dans le domaine de l'AIT.

Cette question sur le rôle actuel du gouvernement fédéral a permis de recueillir plusieurs observations, y compris sur les difficultés qu'il connaît. Par exemple, les participants ont noté que la communication, aussi bien entre les ministères qu'avec les gouvernements provinciaux et les organismes de mise en œuvre, faisait partie de ses faiblesses. On a aussi fait remarquer que les données générées par le gouvernement fédéral n'étaient pas toujours communiquées. Or, les responsables de la mise en œuvre ne sont pas forcément en mesure de les obtenir et de les utiliser, voire de les interpréter, ce qui dénote un manque de temps, de ressources et d'expertise sur le terrain. Certains participants ont mentionné que, bien que le gouvernement fédéral compte des experts en AIT, il arrive souvent que ces derniers n'aient pas le temps de participer aux processus, sans compter qu'il n'est pas facile de remplacer les champions de l'AIT lorsqu'ils changent de poste.

On a aussi rapporté que les compressions à l'échelle fédérale et provinciale avaient eu pour effet de diminuer le nombre de ressources disponibles aux fins de surveillance, et que l'on s'attendait de plus en plus à ce que la recherche permette de recouvrir les coûts. Par ailleurs, il a été mentionné que le recours à des sites Web ne favorisait pas la contribution des Autochtones, à l'instar des démarches dans le cadre desquelles la nature n'est envisagée que du point de vue d'un seul secteur d'exploitation des ressources (par exemple la foresterie).

Dans l'ensemble, les participants ont indiqué que le gouvernement fédéral jouait un rôle de courtier du savoir, dans la mesure où il mène des recherches et en diffuse les résultats, crée des outils et les met à la disposition des autres intervenants, et ce, par le truchement de discussions, de directives et du leadership communautaire. Ils ont aussi proposé plusieurs moyens d'accroître son efficacité à cet égard.

Conclusions : rôles possibles du gouvernement fédéral

Les participants ont ensuite été interrogés à propos des rôles que le gouvernement fédéral pourrait jouer au chapitre de l'AIT et ont été appelés à déterminer la nécessité d'une approche fédérale en cette matière. Même s'il a encore été question de mobilisation du savoir, le soutien et le leadership stratégique ont occupé une plus grande place dans les discussions. Voici les thèmes qui sont revenus le plus souvent :

- donner l'exemple dans d'autres domaines/initiatives;
- favoriser la création de liens;
- établir des programmes/faire de la sensibilisation;
- transmettre des connaissances.

Au cours de la discussion, les participants ont mentionné la possibilité pour le gouvernement fédéral de soutenir davantage la collaboration dans le domaine de l'AIT en appuyant financièrement les programmes et l'infrastructure, par exemple. D'autres ont mentionné qu'il fallait consacrer plus d'argent à la recherche, aux activités de contrôle, à la facilitation et à l'établissement de liens entre les partenaires.

Les participants ont indiqué que le gouvernement fédéral ne faisait pas tout en son pouvoir pour accroître la coordination, le financement et la recherche, qui constituent à leur avis des domaines d'intervention fédérale. Pour ce qui est de la coordination, ils ont dit souhaiter qu'il s'efforce de la consolider entre les instances fédérales, provinciales et des Premières nations pour assurer l'uniformité des règlements et encourager la collaboration entre les équipes interdisciplinaires de l'ensemble des secteurs de ressources. Pour ce faire, il a été mentionné qu'il fallait accroître le financement, communiquer les leçons apprises, clarifier les mandats de recherche et permettre, dans le cadre de projets d'AIT, de situer les programmes qui y sont rattachés dans un contexte national relatif. Par ailleurs, les participants ont affirmé que le niveau de participation actuel du gouvernement fédéral restreignait les succès éventuels des projets d'AIT.

Les participants ont aussi fait mention du besoin de constance de la part du gouvernement fédéral, c'est-à-dire au chapitre du financement et des politiques, pour permettre la mise en œuvre de plans à long terme ainsi que le maintien en poste du personnel. Par ailleurs, il a été question des difficultés de communiquer avec le gouvernement fédéral, plus précisément du besoin pour la collectivité de pouvoir y consulter en tout temps des personnes compétentes afin de maintenir les liens et la relation de soutien. L'un des participants a proposé comme solution d'établir un guichet unique. D'autres ont recommandé l'établissement d'un réseau, comme IMAGINE Canada, ou d'une unité de coordination régionale; il en découlerait une plus grande latitude dans le cadre de projets de moindre envergure pour lesquels on ne dispose pas des ressources nécessaires pour un processus complet d'AIT. Les participants ont aussi mentionné le

rôle du gouvernement fédéral au chapitre de la réglementation. En effet, des normes seraient nécessaires pour assurer l'uniformité dans tous les ordres de gouvernement.

Les participants ont par ailleurs souligné la nécessité de renforcer les capacités, y compris la supervision et le soutien. Pour ce faire, il faudrait entre autres que le gouvernement fédéral dégage des données empiriques des conclusions tirées de projets antérieurs d'AIT et les communique aux collectivités et aux provinces à titre indicatif. Comme l'un des participants au groupe de discussion sur les parcs nationaux/forêts modèles l'a fait remarquer, le gouvernement fédéral est en mesure d'élaborer un cadre qui pourrait être « mis en œuvre par les provinces et les municipalités, qui enrichiraient ensuite les processus fédéraux pour faciliter la mise sur pied et le perfectionnement de cadres applicables à l'échelle nationale. Parallèlement, cette façon de faire permettrait aux provinces et aux particuliers d'être mieux renseignés, et aux outils d'être mieux adaptés. » La collectivité autochtone s'est dite particulièrement préoccupée par sa capacité de participer aux processus d'AIT, estimant que la contribution des intervenants non autochtones était plus utile que la leur. Les participants ont fait état du besoin de renforcer la capacité des régions d'entreprendre des initiatives d'AIT au moyen d'un processus itératif.

De ces réponses se dégage un besoin apparent de soutien accru de la part du gouvernement fédéral dans le cadre des processus d'AIT, besoin qui pourrait être comblé grâce à une augmentation des ressources et à renforcement de la coordination. De l'avis des participants, le gouvernement fédéral devrait à cette fin communiquer les résultats de ses recherches, les connaissances qu'il acquiert ainsi que des renseignements pédagogiques à tous les intervenants, de même que mettre ses réseaux à leur disposition. On aimerait par ailleurs que le gouvernement joue un rôle assoupli mais tout de même systématique, et adapte son approche en fonction des leçons tirées des processus d'AIT antérieurs.

Conclusions : recenser les priorités pour le gouvernement fédéral

Par la suite, on a demandé aux participants de recenser les priorités du gouvernement fédéral en ce qui concerne les processus d'AIT. Au cours de la discussion qui s'en est suivie, les participants ont fait ressortir encore plus clairement le besoin de soutien et la nécessité du transfert des connaissances. Toutefois, ils ont davantage mis l'accent sur le soutien stratégique, qui pourrait être assuré par la réflexion à long terme, un rôle catalyseur, le leadership et une approche multilatérale. Voici les thèmes auxquels on a fait allusion le plus souvent :

- rôle catalyseur/mobilisateur
- financement/initiatives à long terme
- leader/facilitateur
- approche multilatérale
- soutien des initiatives locales
- transfert des connaissances
- constance

On a dégagé les thèmes abordés les plus fréquemment dans les trois groupes de discussion, à la suite de quoi la planification stratégique s'est imposée comme une priorité du gouvernement fédéral. Dans le groupe de discussion formé d'Autochtones, notamment, on a insisté sur l'importance d'également faire des programmes communautaires une priorité. Pour ce faire, il faut permettre à la collectivité même de gérer et d'établir des programmes, et établir des lois communes à l'échelle du pays, des provinces et des collectivités autochtones.

Dans l'ensemble des groupes de discussion, on a souligné l'importance de la réflexion à long terme et d'une approche multilatérale pour assurer la prise en compte de multiples points de vue et la contribution de nombreux intervenants dans le cadre du processus, par souci de légitimité et de continuité de la planification. Les participants ont insisté sur le rôle de leadership et de catalyseur du gouvernement fédéral. À ce titre, le gouvernement devrait donner l'exemple, établir des liens avec les intervenants en AIT grâce à la communication et à l'établissement de réseaux, et veiller à ce que les projets en cette matière soient bien étayés et soient assortis de mécanismes de diffusion des résultats de recherche, de ressources et de pratiques efficaces.

Les participants ont constaté certaines lacunes dans les projets d'AIT et ont dit souhaiter que le gouvernement joue un rôle plus exhaustif et élargisse ainsi son mandat, ses capacités et ses forces. Certains participants ont indiqué que leur expérience n'était pas à la hauteur des attentes créées par le terme « intégré », les suggestions n'étant pas prises en compte dans le processus décisionnel ou les processus provinciaux et fédéraux n'étant pas intégrés. Les participants ont proposé des solutions stratégiques qui aideraient le gouvernement fédéral en ce sens, p. ex. jouer un rôle catalyseur, faire preuve de leadership, et encourager l'établissement d'échéanciers stratégiques qui mettent l'accent sur la situation dans son ensemble et sur l'intendance.

Le sujet n'est naturellement pas exempt de points litigieux, dont un particulièrement digne de mention : le niveau de participation du gouvernement fédéral et le partage des pouvoirs. Selon l'un des participants, le rôle de leadership du gouvernement fédéral consiste à « aider les groupes à en apprendre davantage les uns sur les autres, à s'entraider et à se renseigner sur les ressources. » Le gouvernement fédéral devrait essentiellement recourir à ses capacités de réseautage pour amener tous les intervenants à la table des discussions, ainsi que débloquer des fonds et créer des occasions d'après la vision à long terme. Un participant n'était toutefois pas de cet avis et estimait que le gouvernement fédéral ne devait participer aux processus d'AIT que dans les cas relevant de son mandat. D'autres encore estimaient qu'il devait toujours participer aux consultations en la matière et intervenir au besoin. Aussi ces participants ont-ils ainsi démontré qu'ils jugeaient important que le gouvernement soit prêt à intervenir tout au long du processus, qu'il offre une meilleure compréhension de la dynamique du projet, qu'il trouve des ressources, qu'il détermine les occasions et qu'il fasse la promotion du transfert des connaissances et du savoir-faire.

Même si les participants ont dit souhaiter que le gouvernement fédéral accroisse son niveau de participation stratégique, ils ont pris soin de préciser qu'une augmentation de sa participation et des ressources investies ne devait pas se traduire par une prise en

charge accrue. À leur avis, les municipalités et les provinces sont les mieux placées pour diriger les projets, le gouvernement fédéral étant aux prises avec des difficultés majeures liées aux limites des compétences en gestion des ressources naturelles. Ils ont exhorté le gouvernement fédéral de reconnaître la valeur des politiques élaborées à l'échelle locale, de les « aider à améliorer leurs démarches » et de permettre l'établissement de structures de responsabilisation locale plus rigoureuses et conformes aux politiques nationales. Un participant selon qui la prestation descendante des programmes ne convenait pas du tout a recommandé avec insistance de « restreindre le nombre de politiques d'uniformisation et de laisser les collectivités prendre les choses en main. » Un autre a suggéré voir en l'AIT une occasion de mettre le gouvernement à contribution, plutôt qu'une occasion pour lui d'intervenir. Par ailleurs, les participants ont affirmé que ses capacités au plan des connaissances pourraient aider les collectivités et les provinces à tirer des leçons de ses expériences et à utiliser les résultats des recherches, et lui permettre de montrer la voie à suivre à titre d'instance de haut niveau n'intervenant pas directement dans le processus. Ils ont d'ailleurs laissé entendre qu'il était de sa responsabilité de prêter main-forte aux collectivités en matière d'AIT en menant des recherches, en fournissant un appui financier, en jouant un rôle catalyseur et en faisant preuve de leadership.

Conclusion

De plus en plus, on considère l'aménagement intégré du territoire comme un mécanisme capable de régler des questions de compétence complexes. En fait, son importance demeure pour le Canada, compte tenu de notre géographie, des mandats interdépendants et des problèmes qui surgissent dans nos écosystèmes uniques. Comme c'est aussi le cas pour la plupart des modèles axés sur un lieu, la complexité de l'AIT entraîne un manque de clarté au chapitre des structures et de la gouvernance. En gros, le but de cette recherche menée par le PRP était d'examiner le niveau de compréhension actuel du rôle du gouvernement fédéral en cette matière en vue de déterminer les orientations et de guider les discussions futures. L'objectif des séances de discussion était de mettre en lumière les perceptions et les attentes des participants quant au rôle actuel, éventuel et attendu du gouvernement fédéral dans le domaine de l'AIT.

Les participants ont clairement indiqué que ce type d'exercices de planification s'était avéré fructueux dans le passé et pourrait continuer de l'être, et que les approches en matière d'AIT devaient continuer de servir de modèle dans tous les ordres de gouvernement. La documentation à ce sujet et les résultats des discussions de groupe indiquent que le gouvernement fédéral a bel et bien un rôle à jouer en AIT, en raison notamment des exigences découlant de ses compétences en la matière, de la nature holistique du domaine et des attentes des partenaires.

Les participants étaient toutefois conscients que le rôle du gouvernement fédéral n'était pas facile à définir. Ils ont rappelé l'importance de son rôle de courtier du savoir, dont il peut s'acquitter au moyen des outils à sa disposition : recherche, fonds, réseaux et mécanismes d'échange d'information avec les collectivités. Ils ont par ailleurs relevé des lacunes au chapitre des connaissances, que le gouvernement fédéral devrait à leur avis tenter de corriger en améliorant le transfert d'information et en permettant qu'elle soit utilisée aux fins pour lesquelles elle a recueillie.

Selon la majorité des participants, c'est en apportant un soutien stratégique au chapitre de l'AIT que le gouvernement fédéral serait le plus utile. Pour ce faire, il lui faut toutefois adopter une vision à long terme, s'engager, permettre la prise de mesures à l'échelle communautaire, communiquer de l'information et créer des partenariats avec l'ensemble des groupes d'intervenants. Les participants ont fait remarquer que le gouvernement disposait d'une variété d'outils et de ressources essentiels au bon déroulement des activités d'AIT et ont suggéré qu'il adopte des stratégies à long terme pour ce qui est du financement et de la facilitation. Par ailleurs, ils jugeaient la communication et la coordination horizontale hautement lacunaires au gouvernement fédéral, ce qui nuirait à sa contribution au succès des projets d'AIT.

De l'avis des participants, les projets d'AIT, en tant qu'initiatives axées sur un lieu en particulier, sont essentiellement de nature communautaire, car ce sont les représentants locaux qui ont la meilleure connaissance de leur environnement, du territoire, des ressources et des besoins urgents à combler pour l'avenir. Même si l'AIT relève donc des administrations locales et des gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral est invité à orienter ses activités sur le renforcement des capacités à tous les échelons, ce qui, selon certains, l'obligerait à « être présent » dans le cadre des projets et à faciliter le déroulement des processus communautaires, sans oublier que les capacités sont limitées à ce niveau. Les participants ont demandé au gouvernement fédéral de les aider à renforcer les capacités par différents moyens (recherche, financement, facilitation et leadership).

Mentionnons entre autres que les résultats des discussions de groupe font écho aux conclusions de l'analyse documentaire. En effet, on remarque un recoupement en ce qui concerne l'opportunité pour le gouvernement fédéral de participer au processus d'AIT et ses rôles possibles, y compris au chapitre de la communication, de la collaboration, de la coordination et du leadership stratégique. De plus, des renseignements obtenus de sources directes et indirectes ont révélé un manque d'uniformité dans son approche actuelle et la nécessité d'aider les collectivités à utiliser les données et le savoir qu'il diffuse.

À la lumière de ces constatations initiales, il vaudrait la peine d'examiner le rôle du gouvernement fédéral en AIT, de façon à favoriser ce qui suit :

- une approche intégrée basée sur les écosystèmes;
- la constance du financement et sa présence assidue;
- l'amélioration des données, des connaissances et de la coordination;
- une approche multilatérale;
- la prestation de soutien stratégique non assujettissant et l'établissement de partenariats.

Malgré les commentaires et les exemples précis fournis au cours de ce processus, il faudra mener une autre recherche pour déterminer exactement la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de fournir du soutien stratégique et d'apporter sa contribution dans le cadre des plans d'AIT existants des provinces et des territoires, ce qui permettrait

en outre de faire le point sur son rôle dans les initiatives axées sur un lieu en particulier, dans un certain nombre de domaines stratégiques.

Cette étude a établi une base de référence à jour pour les discussions sur le rôle du gouvernement fédéral dans les processus d'AIT, grâce à l'étude de plusieurs projets pilotes en la matière. On prévoit que les prochaines étapes, en 2010, consisteront à organiser des groupes de discussion avec les participants à des processus établis d'AIT et un examen des évaluations axées sur le lieu. Les commentaires et toute autre forme d'aide sont les bienvenus dans le cadre de cette recherche. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez envoyer un message à l'adresse suivante : <questions@pri-prp.gc.ca>.

Annexe 1 : Méthodologie

Cinq rencontres ont eu lieu en quatre mois, de novembre 2008 à mars 2009. Les groupes de discussion sont répartis en trois catégories : mer intérieure (deux séances organisées le 27 novembre 2008 à Kemptville, en Ontario n= 17⁵; Est de l'Ontario-Forêt modèle et Parc national de l'île Saint-Laurent (deux séances organisées le 16 décembre 2008 à Sydney, en Nouvelle-Écosse n=13); Autochtones-Kaska (une séance organisée le 17 mars à Kaska, en Colombie-Britannique n=5).

Les discussions étaient structurées (présence d'un modérateur), mais les participants (dix au maximum) n'avaient pas vraiment la possibilité de s'étendre vraiment sur leurs intérêts personnels. Chaque rencontre durait environ deux heures.

Même si les participants étaient relativement peu nombreux, on a dégagé certains thèmes récurrents dans leurs réponses en regroupant les termes et leurs synonymes, en interprétant le contexte dans lequel les réponses ont été données et en déterminant la fréquence de certains sujets. La liste complète des thèmes abordés, en ordre décroissant de fréquence, se trouve à l'annexe 4. On a également tenté de clairement définir les thèmes afin que les réponses recueillies soient parfaitement comprises dans leur contexte (voir l'annexe 5). Enfin, des citations au sujet des thèmes récurrents sont présentées à l'annexe 8 pour donner un aperçu des discussions à partir desquelles ont été tirées les conclusions de la présente étude. L'analyse des réponses recueillies visait d'abord et avant tout à en dégager des tendances et des points communs, ainsi qu'à relever les propos se recoupant et ceux en apparence contradictoires. On a aussi effectué une comparaison des thèmes abordés d'une question et d'une séance à l'autre pour déterminer ceux qui revenaient et pour valider l'analyse et les conclusions antérieures.

Annexe 2 : Groupes de discussion – Principaux thèmes communs

	Mer intérieure 27 novembre 2008	Autochtones-Kaska 17 mars 2009	Parcs nationaux/forêts modèles 16 décembre 2008
Question 1 : <i>D'après votre expérience et vos connaissances, quels rôles précis le gouvernement fédéral joue-t-il dans le domaine de l'AIT?</i>	<ul style="list-style-type: none"> -faire de la recherche et financer des projets de recherche -mettre en commun les connaissances acquises -offrir des programmes/lancer des projets -tenir lieu de facilitateur/donner des directives 		
Question 2 : <i>Quelle est la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de s'acquitter de ce rôle? (suite de la Q1)</i>	<ul style="list-style-type: none"> -renforcer les moyens d'action/favoriser les échanges -s'inspirer de ce qui se passe dans d'autres secteurs/de ce qui s'est fait -veiller au transfert des connaissances -élaborer des programmes /faire de la sensibilisation 		
Question 3 : <i>Parmi tous les rôles que vous avez mentionnés, sur lesquels le gouvernement fédéral devrait-il mettre l'accent?</i>	<ul style="list-style-type: none"> -penser à long terme /lancer des initiatives à long terme -créer des conditions favorables à la discussion/à une participation active -jouer un rôle de chef de file/de facilitateur -adopter une approche multilatérale 		

Annexe 3 : Groupes de discussion - Codification

Thèmes abordés, dans chaque question et par chaque groupe (*indique la fréquence des réponses)

Groupe	Question 1- <i>D'après votre expérience et vos connaissances, quels rôles précis le gouvernement fédéral joue-t-il dans le domaine de l'AIT?</i>	Question 2 - <i>Quelle est la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de s'acquitter de ce rôle? (suite de la Q1)</i>	Question 3 - <i>Parmi tous les rôles que vous avez mentionnés, sur lesquels le gouvernement fédéral devrait-il mettre l'accent?</i>
<p>Mer intérieure 27 novembre 2008</p> <p>Groupe 1</p> <p>Groupe 2</p>	<p>-fournir des infrastructures -stimuler le leadership à l'échelle communautaire -encourager le transfert d'information (*) -concevoir des outils -travailler avec les administrations locales -rôle de facilitateur -recherches</p> <p>-diffuser les travaux de recherche -offrir des programmes -créer des conditions favorables à la discussion - leadership/ orientation</p>	<p>-réglementation (*) -maintenir la transparence -uniformité -délégation</p> <p>-financement accru/subventions accrues -rôle de surveillance/rôle opérationnel -coordination des règlements -tirer parti des leçons tirées -plans à long terme</p>	<p>-soutenir les initiatives locales (**) -créer des conditions favorables à la discussion et à la participation active (*****) -uniformité (*) -adopter une approche multilatérale (*) -intendance -financement accru -rôle de chef de file/de facilitateur (*)</p> <p>-initiatives à long terme/vision à long terme -surveillance -situation dans son ensemble -financement accru</p>
<p>Parcs nationaux/forêts modèles 16 décembre 2008</p> <p>Groupe 1</p>	<p>-participation active -science/recherche (**) -projets/programmes -partenariats -rôle de facilitateur -rôle de rassembleur -financement -atténuer les risques -objectif stratégique -intégrer -cadre</p>	<p>-structurer le mandat des provinces -rôle de chef de file -transfert des connaissances (*) -soutien -s'inspirer de ce qui se passe dans d'autres secteurs/de ce qui s'est fait (**) -transfert de fonds</p>	<p>-programmes uniformisés - initiatives à long terme (*) -suivi continu -approche multilatérale -rôle de champion confié aux ministères -rôle de chef de file/de facilitateur</p>

Groupe 2	<ul style="list-style-type: none"> -surveillance -partage des connaissances (*) -surveillance -orientation -faire connaître les conclusions tirées 	<ul style="list-style-type: none"> -programmes/ sensibilisation (**) -liens -transfert t des connaissances -encourager la communication -organisme unifié -orientation 	<ul style="list-style-type: none"> -promotion de l'AIT- participation active à l'échelle locale -transfert des connaissances -initiatives à long terme (**) -coordination des réseaux
Autochtones-Kaska 17 mars 2009	<ul style="list-style-type: none"> -offrir des programmes -produire de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> -renforcer les capacités (*) -tirer profit des recherches -se brancher dans les régions 	<ul style="list-style-type: none"> -faciliter la prise de décisions -approche multilatérale -financement (*) -transfert des connaissances (*) -programmes

Annexe 4 : Groupes de discussion - Fréquence d'utilisation de certains thèmes

Questions	Thèmes	Fréquence
Question 1 : D'après votre expérience et vos connaissances, quels rôles précis le gouvernement fédéral joue-t-il dans le domaine de l'AIT?	science/recherche	5
	encourager le transfert d'information	4
	lancer des projets/offrir des programmes	4
	jouer un rôle de facilitateur	2
	stimuler le leadership à l'échelle communautaire	2
	surveillance	2
	objectif stratégique/cadre stratégique	2
	faire connaître les conclusions tirées/diffuser les travaux de recherche	2
	concevoir des outils	
	créer des conditions favorables à la discussion/à une participation active	
	financement	
	orientation	
	intégration	
	leadership/orientation	
	atténuer les risques	
	nouer des partenariats	
	Question 2 : Quelle est la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de s'acquitter de ce rôle? (suite de la Q1)	s'inspirer de ce qui se passe dans d'autres secteurs/de ce qui s'est fait
encourager les liens		3
programmes/sensibilisation		3
transfert des connaissances		3
renforcement des capacités		2
transfert de fonds		2
aide et conseils		2
réglementation		2
tirer profit des leçons tirées		
uniformité		
Au besoin : Quelles sont ses responsabilités? Dans quelle mesure son rôle doit-il être adapté aux besoins à l'échelle du paysage? Dans quelle mesure est-il complémentaire à ceux d'autres ordres de gouvernement et d'autres acteurs ou vise-t-il à y faire contrepoids?	délégation	
	maintenir la transparence	
	encourager la communication	
	rôle de chef de file	
	plans à long terme	
	rôle de surveillance/rôle opérationnel	
	utiliser les moyens scientifiques	
	créer des conditions favorables à la discussion/à une participation active	8
	initiatives/financement à long terme	8
	rôle de chef de file/de facilitateur	4
	approche multilatérale	4
Question 3 : Parmi tous les rôles que vous avez mentionnés, sur lesquels le gouvernement fédéral devrait-il mettre l'accent?	appuyer les initiatives locales	3

	transfert des connaissances	3
	uniformité	3
	programmes	2
	financement accru	2
	situation dans son ensemble	
	surveillance	
	programmes uniformisés	
	intendance	

Annexe 5 : Fréquence d'utilisation de certains thèmes dans chaque question

*Thèmes abordés dans les trois questions

Thèmes	Question 1	Question 2	Question 3	Total
Créer des conditions favorables à la discussion/à une participation active *	2	1	8	11
Encourager le transfert d'information *	4	4	3	11
Nouer des partenariats/Adopter une approche multilatérale *	1	5	4	10
Dresser des plans à long terme	0	1	8	9
Lancer des projets/offrir des programmes *	4	3	2	9
Jouer un rôle de leader/de facilitateur *	3	1	4	8
Faire connaître les conclusions tirées/diffuser les travaux de recherche	2	5	0	7
Stimuler le leadership à l'échelle communautaire	2	0	3	5
Financement*	1	2	2	5
Science/recherche	5	0	0	5
Uniformité	0	1	3	4
Surveillance*	2	1	1	4
Orientation	2	2	0	4
Objectif stratégique/cadre stratégique	2	0	1	3
Rôle de réglementation	0	3	0	3
Délégation	0	1	1	2
Situation dans son ensemble	0	0	1	1
Conduite des affaires	0	0	1	1
Maintenir la transparence	0	1	0	1
Organisme unifié	0	1	0	1
Concevoir des outils	1	0	0	1
Intégrer	1	0	0	1
Atténuer les risques	1	0	0	1

Annexe 6 : Définition/Signification : contexte des groupes de discussion

Situation dans son ensemble	Le gouvernement fédéral doit adopter une approche holistique pour les projets d'aménagement intégré, passer de préoccupations beaucoup trop axées sur les différents projets à une vision d'ensemble.
Renforcement des capacités	Cela désigne le processus visant à donner aux différentes régions et aux divers secteurs les moyens d'action dont ils ont besoin pour jouer leur rôle en AIT, grâce à de bonnes communications, à des programmes, etc.
Uniformité	S'assurer que dans toutes les régions, ce sont toujours les mêmes mesures qui sont prises pour tous les projets d'AIT. Cela contribue à renforcer les capacités à l'échelle locale et à maintenir le rôle de chef de file que doit jouer le fédéral.
Délégation	Les responsabilités et pouvoirs concernant les projets et les travaux de recherche peuvent être répartis entre les différents ordres de gouvernement de façon à accroître la transparence et à encourager la communication à tous les niveaux.
Concevoir des outils	Par exemple : des outils de sensibilisation, de recherche scientifique, d'évaluation du rendement, de communication. Tous doivent s'appuyer sur les principes et objectifs de l'aménagement intégré.
Faire connaître les conclusions tirées/les résultats des travaux de recherche	Faire connaître les avantages et les risques communs à toutes les régions qui ont été mis en lumière grâce à divers programmes, projets, analyses, etc.
Susciter le dialogue	Créer un climat propice à des échanges ouverts où sont mis à profit les points forts et les faiblesses de chacun. Cela contribue à la validité des projets auxquels participent des intervenants fédéraux, provinciaux et locaux.
Créer des conditions favorables à la participation active	Cela désigne le processus par lequel le gouvernement fédéral s'assure du succès de chaque programme, par le biais d'une contribution financière, de travaux de recherche, etc., ainsi que d'une participation active au niveau local qui puisse garantir des communications claires.
Encourager le transfert	Il s'agit du processus par lequel on fait bénéficier les intervenants et participants des leçons tirées de certaines situations ou des résultats de travaux récents. Cette responsabilité incombe non pas strictement au fédéral, mais bien à tous les ordres de gouvernement.
Participation active	Encourager les méthodes et les techniques qui facilitent une participation active de tous les intervenants à toutes les étapes d'un projet. Il s'agit là d'un élément absolument essentiel.

Maintenir la transparence	S'assurer que toutes les données utiles sont mises à la disposition des intervenants directs et du grand public, par souci d'un renforcement des capacités. Cela accroît l'efficacité et la légitimité du processus pour toutes les parties en cause.
Jouer un rôle de facilitateur	Intervenir à tous les niveaux, que ce soit les communications, le réseautage, les questions de leadership, etc.
Encourager le leadership à l'échelle communautaire	Favoriser le développement des communautés et encourager le leadership à l'échelle locale, et ce, par divers moyens (souvent évoqués) comme d'offrir un soutien financier et de passer à l'action.
Favoriser la création de liens	Assurer la liaison entre les autres intervenants et les encourager à travailler ensemble à des projets d'AIT.
Transfert de fonds/ financement	Transférer des fonds directement dans les secteurs convertis aux principes de l'AIT plutôt que de décider du programme qui convient le mieux à chaque secteur. Les localités auront ainsi plus de facilité à mettre en œuvre leurs propres projets ou initiatives.
Orientation/ soutien	Le gouvernement doit pour cela s'appuyer sur des données empiriques découlant de projets d'AIT antérieurs pour montrer la voie à suivre aux collectivités et aux provinces.
Financement accru	Les participants ont souligné que les projets municipaux exigent maintenant des capitaux supérieurs à ce qui était autrefois accordé, et que les projets d'AIT requièrent un financement régulier et à long terme.
Intégrer	Adopter une approche holistique et veiller à ce que tous les éléments d'un projet d'AIT soient en parfaite harmonie.
Leadership	Prêcher par l'exemple et passer à l'action, mobilise toutes les régions et tous les secteurs autour des principes de l'AIT.
Plans à long terme	Toutes les initiatives et autres mesures axées sur des projets d'AIT devraient reposer sur un plan à long terme que même un nouveau gouvernement continuera d'appliquer.
Atténuer le risque	Prévoir un filet de sécurité pour les provinces et les municipalités qui prennent des risques en participant à un projet d'aménagement intégré. Cela pourrait se traduire par des mesures de financement, des structures de protection, des dispositions juridiques, etc.
S'inspirer de ce qui se passe dans d'autres secteurs/de ce qui s'est fait	Utiliser dans de nouveaux projets les connaissances et l'information découlant de précédentes expériences d'aménagement intégré.

Surveillance	Processus qui permet au gouvernement fédéral de suivre ce qui se passe à tous les niveaux en matière d'aménagement intégré.
Approche multilatérale	Facilite la participation du plus grand nombre (fédéral, provinces, municipalités, ONG, etc.) en vue d'assurer la légitimité des projets et la diversité des points de vue pris en compte.
Partenariats	Liens de collaboration et constitution de réseaux avec des intervenants qui pourraient et devraient prendre part à des projets d'AIT. Nécessité de tisser des liens solides avec une multitude d'intervenants.
Programmes/sensibilisation	Recourir à des programmes et à des méthodes de sensibilisation afin d'attirer l'attention des membres de la collectivité et des citoyens canadiens sur l'importance des principes de l'AIT ainsi que d'obtenir leur appui. Cela facilitera la prise de décisions et permettra aux participants de prendre la direction de certaines initiatives ainsi que de mieux comprendre la nature et la portée de l'AIT, les avantages des projets et les mesures à prendre pour en assurer la réussite.
Projets/programmes	Tout ce que fait la fonction publique dans l'intérêt des citoyens canadiens, notamment au chapitre de l'AIT.
Rôle de réglementation	Conformité avec le mandat du gouvernement et les règlements mis en place concernant la gestion des ressources naturelles. Ces règlements normatifs servent à assurer une gestion uniforme, à tous les niveaux.
Science/recherche	Le gouvernement fédéral dispose des ressources nécessaires pour effectuer des travaux de recherche ou en confier l'exécution à des contractuels.
Programmes uniformisés	Les programmes mis en place doivent respecter certaines normes et pouvoir s'appliquer à l'ensemble des projets.
Intendance	Le gouvernement fédéral doit agir en tant qu'entité administrative pour tout ce qui se rapporte à l'AIT.
Objectif stratégique/ Cadre stratégique	Concevoir des projets inédits et de portée tactique en GI. Des stratégies et des normes d'application universelle.
Soutien des initiatives locales	Concevoir des stratégies qui place les localités au cœur de l'action et qui fait en sorte que les divers intervenants sont bien intégrés. Ce soutien se traduit par de nouvelles possibilités offertes aux autorités municipales.

Annexe 7 : Comptes rendus sommaires

Cette section décrit la composition des groupes de discussion ainsi que les zones visées par chaque projet où l'on propose d'appliquer les principes de l'aménagement des terres (AIT). Ces régions présentent divers éléments (caractéristiques géographiques, écosystèmes, régimes en place) qui favorisent ce type de gestion. Les membres qui sont directement intéressés par ces projets ont pris part aux discussions. Les sommaires qui suivent décrivent la nature du projet, les membres participants ainsi que certains repères historiques ayant contribué à justifier la mise en œuvre du projet. Ils se trouvent répartis en trois grandes catégories : mer intérieure, parcs nationaux/forêts modèles, et Autochtones-Kaska.

1. Mer intérieure

Île-du-Cap-Breton, Nouvelle-Écosse (lacs marins de Bras d'Or)

Ayant survécu à la dépression postindustrielle, la petite île-du-Cap-Breton continue de lutter afin de trouver un juste équilibre entre la gestion de ses écosystèmes et les besoins de ses collectivités humaines. Sur une période de 30 ans, la population de Bras d'Or s'est intéressée aux facteurs de risques pour l'environnement. Ces recherches ont abouti à l'élaboration d'initiatives propices à la préservation des écosystèmes estuariens. En voici des exemples récents : l'Association de la réserve de biosphère du lac Bras d'Or (Lake Biosphere Reserve Association), l'initiative conjointe de planification environnementale pour les lacs de la région de Bras d'Or (Collaborative Environmental Planning Initiative ou CEPI), ainsi que le partenariat Pitu'paq (qui, dans la langue micmaque, signifie « point de convergence de tous les cours d'eau »), qui vise l'assainissement des eaux.

En fait, pour la gestion des activités humaines dans la région de Bras d'Or Lakes, sur l'île-du-Cap-Breton, un projet d'aménagement intégré de l'environnement terrestre et marin a été proposé. Axé sur l'élaboration d'un instrument de planification et de compte rendu à fondement scientifique pour la gestion des lacs de la région, le projet bénéficiera aux 20 organismes responsables de la préservation de l'écosystème. Il s'agit en fait de formuler des politiques propices à une gestion intégrée, efficace et transparente ainsi qu'à l'obtention de résultats.

2. Parcs nationaux/Forêts modèles

Forêt modèle de l'Est de l'Ontario (parc national des Îles-du-Saint-Laurent)

En tant qu'une des quatorze forêts modèles du Réseau canadien de forêts modèles, la Forêt modèle de l'Est de l'Ontario travaille conjointement avec les gouvernements, les propriétaires fonciers, les industries, les Premières nations et les autres intervenants afin de trouver de nouveaux moyens d'assurer la durabilité et l'aménagement de nos ressources forestières.

Pour faire l'aménagement intégré du territoire (AIT), il faut obtenir l'appui solide des gens qui habitent un territoire en particulier. Grâce à l'aide financière de GéoConnexions (Ressources naturelles Canada), la Forêt modèle de l'Est de l'Ontario, en partenariat avec le parc national des Îles-du-Saint-Laurent, a lancé un projet pilote d'AIT dans les Comtés

unis de Leeds et Grenville. Ce projet vise d'abord et avant tout à mobiliser les membres des collectivités afin qu'ils élaborent une vision commune du territoire qu'ils désirent pour Leeds et Grenville. Dans le cadre de ce projet, on demandera aussi aux collectivités d'indiquer quelles sont les valeurs importantes à leurs yeux, surtout grâce à un outil de correspondance des valeurs communautaires créé avec l'aide du Centre for Community Mapping. En bout de ligne, le projet permettra de cerner les valeurs importantes pour les collectivités locales de Leeds et de Grenville, ainsi que de veiller à ce que la planification ait lieu dans un esprit de préservation des valeurs collectivement déterminées comme importantes à la vie de la région, c'est-à-dire qu'elle tienne compte des intérêts naturels, culturels, spirituels, sociaux et économiques des collectivités.

À ce jour, plus de 50 groupes et organismes représentant les écoles, les Premières nations, l'industrie, les offices de protection de la nature, les gouvernements et le secteur agricole, ici comme à l'étranger, ont conclu un partenariat avec la Forêt modèle de l'Est de l'Ontario.

3. Autochtones-Kaska

Territoire kaska (Colombie-Britannique)

La nation dénée des Kaska s'est dotée de plans de gestion communautaire ayant pour objet d'harmoniser développement économique et préservation du patrimoine culturel et écologique dans la région boréale. Son territoire, d'une superficie de 150 000 km, chevauche la frontière entre la Colombie-Britannique, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Cinq populations autochtones y sont établies.

Les Kaska ont toujours eu un rapport très intime avec l'environnement : logement, nourriture, besoins spirituels, herbes médicinales, déplacements. On compte pour cette région plus de cinq projets prospectifs, dont celui de Hard Creek pour l'exploitation du nickel, mais aucun plan directeur n'a été dressé. Il devient extrêmement urgent de mettre au point un modèle d'AIT qui fasse en sorte que ces projets soient conformes aux valeurs et aux attentes des Kaska.

Le projet envisagé doit permettre de rapprocher le régime de gestion communautaire qu'appliquent les Premières nations du modèle d'aménagement intégré des terres. La gestion communautaire ne prévoit aucune évaluation des effets à long terme de l'exploitation qui est faite du territoire, une lacune que peuvent combler les outils de simulation AIT. On tiendra compte du savoir traditionnel, on procédera à des travaux d'écologie appliquée, et l'on recueillera des données géospatiales. Les résultats faciliteront l'établissement des plans de gestion futures, serviront à la formation des planificateurs et contribueront à préserver les connaissances traditionnelles des Premières nations.

C'est dans cette optique que la nation dénée des Kaska et le gouvernement de la Colombie-Britannique ont entrepris de négocier une entente globale de gestion des terres devant prévoir un partage des revenus, la création de zones protégées ainsi qu'une administration conjointe du territoire. On veillera à mettre en place des règles en matière de développement, à délimiter les zones de conservation et à imposer le respect des

normes établies. Ce projet vise à donner des bases solides aux négociations en cours et à guider la prise et à orienter les décisions qui seront prises concernant la gestion des ressources de la nation Kaska.

Annexe 8 : Groupes de discussion – Thèmes non récurrents

Thèmes abordés dans certaines discussions seulement

Groupes de discussion : Thèmes non récurrents	
	Question 1- <i>D'après votre expérience et vos connaissances, quels rôles précis le gouvernement fédéral joue-t-il dans le domaine de l'AIT?</i>
Parcs nationaux/Forêts modèles 16 décembre 2008 (Sous-groupes 1 & 2)	-surveillance/suivi/évaluation
	Question 3 - <i>Parmi tous les rôles que vous avez mentionnés, sur lesquels le gouvernement fédéral devrait-il mettre l'accent?</i>
Mer intérieure 27 novembre 2008 (Sous-groupes 1 & 2) Autochtones-Kaska 17 mars 2009	-financement accru

Question 1 : Surveillance

Au sujet du rôle que le gouvernement doit jouer au chapitre des pratiques en matière d'aménagement intégré, les sous-groupes 1 et 2 du groupe de discussion s'intéressant au concept de forêt ou de parc national modèle ont indiqué qu'il se situait essentiellement au niveau de la surveillance, c'est-à-dire de l'aide à fournir aux collectivités pour surveiller le déroulement des initiatives et des travaux de recherche en gestion intégrée.

Question 3 : Financement accru

Au chapitre des pratiques en matière d'aménagement intégré, les groupes s'intéressant aux projets axés sur la mer intérieure et sur les Autochtones-Kaska ont indiqué que le gouvernement fédéral devrait à cet égard procéder en priorité à une augmentation du financement accordé, estimant que les projets antérieurs avaient été limités du fait d'un budget insuffisant et de l'absence d'incitatifs à long terme pour mobiliser les investisseurs potentiels, ce qui avait empêché que soit atteint l'objectif de renforcement des capacités communautaires.

Annexe 9 : Citations choisies

Question 1: *D'après votre expérience et vos connaissances, quels rôles précis le gouvernement fédéral joue-t-il dans le domaine de l'AIT?*

Le gouvernement fédéral devrait travailler au niveau des infrastructures. Réduire le nombre des politiques d'uniformisation et laisser aux collectivités les principales responsabilités. Mettre en place des mécanismes de mise en commun de l'information.

Rôle du gouvernement fédéral : Diffusion de l'information et des résultats des travaux de recherche.

Le gouvernement fédéral intervient en gestion intégrée des terres par le biais de projets et de programmes qui ne peuvent être que ponctuels – la Constitution ne lui laisse guère de marge de manœuvre en cette matière.

Le gouvernement fédéral contribue de façon déterminante à rallier les autorités provinciales. Les perspectives financières qu'il a créées (p. ex., le fonds de la taxe sur l'essence) sont largement responsables, quoiqu'indirectement, de certains changements stratégiques.

Le gouvernement fédéral doit donner des assises scientifiques à la gestion des ressources naturelles.

Il existe de nombreux exemples de projets d'AIT qui ont été mis en chantier, les gens se connaissent et se parlent. Cela dit, lorsque l'intégration est réussie sur le terrain, mais toujours à faire au niveau fédéral pour que les changements de politique puissent s'opérer, le défi est généralement très dur à relever. Malgré la volonté de collaboration, le travail n'est guère satisfaisant; il est très difficile de faire bouger certaines choses tout en s'efforçant d'obtenir des résultats concrets.

Question 2 : *Quelle est la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de s'acquitter de ce rôle?*

Le gouvernement fédéral peut... mettre en pratique les leçons tirées... dresser des plans à long terme et les exécuter ...clarifier les mandats concernant les travaux de recherche.

Il faut s'occuper des objectifs nationaux sous la direction du gouvernement fédéral, ce qui permet aux responsables provinciaux de travailler de façon plus efficace (p. ex., dans le dossier des changements climatiques), plus constante (p. ex., intégration à toutes les échelles/présentation des rapports) et plus compétente.

Les responsables fédéraux créent une première ébauche. Les responsables des provinces/municipalités veillent ensuite à la peaufiner et à la rendre plus réaliste, après

quoi ils rendent compte à leurs homologues fédéraux des changements apportés. Tous travaillent ensemble à finaliser le projet et à mettre en place des cadres d'application nationale (tout en contribuant à mieux informer les provinces et les individus ainsi qu'à adapter aux besoins des outils qui, comme on l'a fait remarquer plus tôt, trahissent leurs tendances à profiter d'une situation ou à réagir à un problème).

Créer une entité regroupant différents ministères fédéraux dont le mandat s'étend à la gestion intégrée des terres. La capacité des représentants de ces ministères de s'asseoir ensemble et de discuter des grands enjeux enverrait un signal très positif aux intervenants locaux.

L'information doit être mise en commun indépendamment des frontières de compétence. Il faut qu'il travaille les autres ordres de gouvernements et les autres secteurs compétents de façon à assurer l'harmonisation et la transférabilité des données

Le renforcement des capacités aux fins d'une participation active aux processus de planification déjà en place, par le biais d'une aide financière, par exemple.

Question 3: *Parmi tous les rôles que vous avez mentionnés, sur lesquels le gouvernement fédéral devrait-il mettre l'accent?*

Les organismes locaux, qui bénéficient déjà de la confiance des collectivités, doivent participer aux processus décisionnels et à l'élaboration des politiques. Pas de place pour les « étrangers ». Le fédéral doit faire le reste, payer pour ce qui dépasse les capacités financières des autorités locales.

Le gouvernement fédéral doit mettre l'accent sur l'uniformité. Une plus grande uniformité s'impose à tous les niveaux, du local au national. Les politiques fédérales doivent demeurer intactes plus longtemps.

Le gouvernement fédéral doit adopter une démarche plus horizontale concernant l'élaboration des politiques et reconnaître la valeur des initiatives locales.

À tout le moins aider les collectivités à prendre part aux efforts de surveillance et de coordination que requiert l'intégration des politiques. Aider les différents groupes à mieux se connaître, à travailler ensemble et à en apprendre davantage sur les ressources. Jouer un rôle de leadership.

Faciliter d'une façon mieux structurée le dialogue entre les administrations locales et créer des possibilités de sensibilisation du grand public à la gestion intégrée des terres, aux incidences cumulatives et à d'autres enjeux complexes dont ces administrations n'ont pas toujours les moyens de s'occuper seules.

Le gouvernement fédéral devrait mettre en place des mécanismes facilitant la prise de décisions (de concert avec les provinces, peut-être ?).

Références

- Babiak, K., et L. Thibault. 2009. «Challenges in Multiple Cross-Sector Partnerships. » *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 38, numéro 1: 117-143.
- Burton, J., C. Messier, D.W. Smith, et W.L. Adamowicz. 2003. *Towards Sustainable Management of the Boreal Forest*. Natural Research Council Canada Press, Ottawa.
- Canada, RNCAN (Ressources naturelles Canada). 2009. « Stratégie de développement durable, 1997-2001 : protéger notre actif, assurer notre avenir ». < <http://www.nrcan.gc.ca/sd-dd/pubs/strat1998/index-fra.php> >. Consulté le 20 juillet 2009.
- Canada, BVG (Bureau du vérificateur général). 2007. « Environnement et développement durable : des champs de compétence partagée – 2000 mai – Rapport du commissaire à l’environnement et au développement durable ». < http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/att_c007aa_f_11159.html>. Consulté le 20 juillet 2009.
- Canada, PRP (Projet de recherche sur les politiques). 2005. « Modèles de gestion intégrée du paysage : rapport d’atelier : le 28 février et le 1^{er} mars 2005 ». Ottawa.
- . 2009. « Imagine Canada, Atelier de mise en oeuvre de 2008 : réseau pour la gestion intégrée et l’information géospatiale pour l’environnement – Bâtir une vision commune ». Ottawa.
- Canada, FPP et PRP (Forum des politiques publiques et Projet de recherche sur les politiques). 2008. « Gestion intégrée du paysage : jeter les bases d’un réseau national ». Atelier de mise en oeuvre de 2008 : rapport d’atelier. <http://www.prp-prp.gc.ca/page.asp?pagenm=2009-0013_01&langcd=F>. Consulté le 20 juillet 2009.
- Cantin, B. 2010. « Des approches intégrées territoriales pour favoriser le développement durable » *Horizons* 10, no. 4.
- Charles, A., M. Wiber, K. Bigney, D. Curtis, L. Wilson, R. Angus, J. Kearney, M. Landry, M. Recchia, H. Saulnier et C. White. « La gestion intégrée : une approche fondée sur les communautés côtières ». *Horizons* 10, no. 4.
- Clausen, S., et M.L. McAllister. 2001. « An Integrated Approach to Mineral Policy. » *Journal of Environmental Planning and Management* 44, numéro 2: 227-244.
- CRDI (Centre de recherches pour le développement international). 2007. « Gestion intégrée des terres : défis et possibilités ». Dans *Une science terre à terre*. < http://www.idrc.ca/fr/ev-29592-201-1-DO_TOPIC.html >. Consulté le 20 juillet 2009.
- Eddy, S., H. Fast, et T. Henley. 2002. « Integrated Management Planning in Canada’s Northern Marine Environment: Engaging Coastal Communities. » pp. 291-295 in *The*

Arctic Institute of North America 55, issue 3 (September).
<<http://pubs.aina.ucalgary.ca/arctic/Arctic55-3-291.pdf>>. Consulté le 20 juillet 2009.

Edge, S., et M.L. McAllister. 2009. « Place-Based Local Governance and Sustainable Communities: Lessons from Canadian Biosphere Reserves. » *Journal of Environmental Planning and Management* 52, numéro 3: 279-295.

Elliott, G.M., et B. Spek. 2004. « Integrated Management Planning in the Beaufort Sea: Blending Natural and Social Science in Settled Land Claim Area. » Science and Management of Protected Areas Association.
<<http://www.sampaa.org/publications/conference-proceedings-1991-2000/2003-proceedings/collaboration-across-boundaries-1/Elliott%20and%20Spek%202004.pdf/view>>. Consulté le 5 mars 2010.

Ellsworth, J.P., et L. Jones-Walters. 2005. « Journeys in Governance: The Role of the Public Sector in Addressing Tough Community Issues. » Non publié.

Fast, H., D.B. Chipczak, et K.J. Cott. 2005. « Integrated Management Planning in Canada's Western Arctic: An Adaptive Consultation Process. » Chapitre 5 (pp. 99-102) de *Breaking Ice: Renewable Resource and Ocean Management in the Canadian North*. Calgary: University of Calgary.

Gouvernement de l'Alberta, (GOA), 2008, « Land-Use Framework » , Government of Alberta website. <www.landuse.alberta.ca/AboutLandUseFramework/Default.aspx>. Consulté le 13 novembre 2009.

Hessing, M., M. Howlett et T. Summerville. 2005, *Canadian Natural Resource and Environmental Policy- Political Economy and Public Policy*. Vancouver: UBC Press.

Krueger, R.A., et M.A. Casey. 2008. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Lenihan, D. 2009. « Repenser le processus des politiques publiques : un cadre d'engagement public ». Dans *Forum des politiques publiques*.
<<http://www.ppforum.ca/fr/publications/repenser-le-processus-des-politiques-publiques-un-cadre-dengagement-public>>. Consulté le 12 novembre 2009.

Secrétariat de l'IPGIMB, non daté. "Rapport annuel, 2001-2002 : Initiative de planification de la gestion intégrée dans la mer de Beaufort
< <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/319310.pdf> >. Consulté le 18 mai 2010.

Notes

¹ Les approches territorialisées représentent un moyen de collaborer en vue de régler les enjeux socio-économiques complexes par des interventions définies à une échelle géographique précise, comme le voisinage ou le bassin hydrologique (Cantin, 2010).

² Le PRP mène des travaux de recherche en vue d'appuyer le programme politique à moyen terme du gouvernement du Canada. Son mandat de base consiste à faire progresser la recherche sur des questions horizontales émergentes et à veiller au transfert efficace des connaissances acquises aux décideurs <www.prp-pri.gc.ca>.

³ Voir, par exemple, Clausen et McAllister (2001: 227); Fast *et al.*, (2005 : 101); Canada, PRP (2009).

⁴ Les terres publiques fédérales représentent quarante-et-un pour cent de la masse terrestre du Canada. Environ quatre pour cent (17 millions d'hectares) des terres de la Couronne fédérale sont situées dans les provinces, le reste étant situé dans les territoires.

⁵ n représente le nombre d'unité (soit - participants) dans un extrait, selon des notions de statistiques.