

Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie

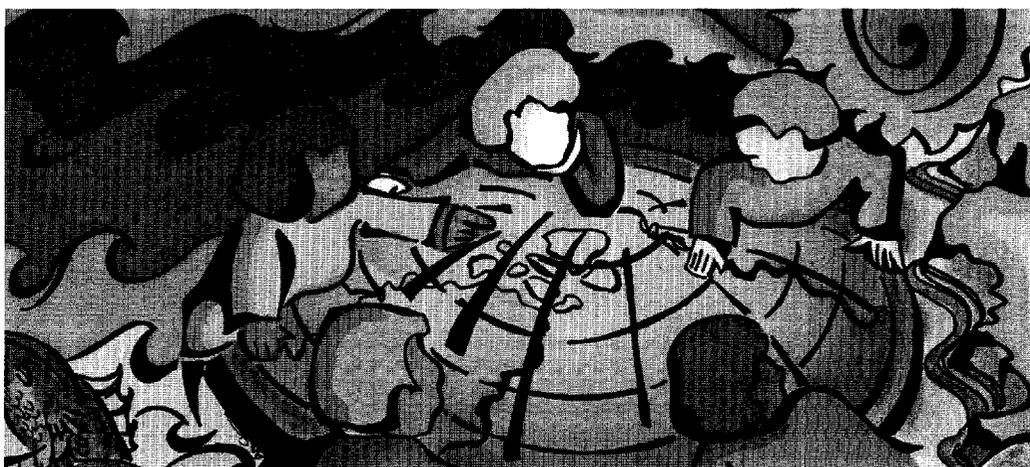


National Round Table
on the Environment
and the Economy

Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion

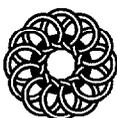
par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie





Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion

Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie



National Round Table
on the Environment
and the Economy

© Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1998

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document couverte par les droits d'auteur ne peut être reproduite ou utilisée sous quelque forme que ce soit : graphique, électronique, mécanique (y compris photocopie), enregistrement, collage, système d'accès électronique, sans la permission de l'éditeur.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Stratégies de gestion viable des océans : guide de cogestion (Série sur le développement durable de la Table ronde nationale)

Publ. aussi en anglais sous le titre : Sustainable strategies for oceans : A co-management guide
Comprend les références bibliographiques.

ISBN 1-895643-71-6

1. Ressources marines — Gestion. 2. Ressources marines — Exploitation — Gestion.
3. Développement durable. 4. Ressources marines — Politique gouvernementale — Canada. I. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Canada), Série II.

GC1017.S9714 1998 333.91'64 C98-900243-8

Ce livre est imprimé sur papier répondant au Choix Environnemental (plus de 50% de papier recyclé, 10% de fibre post-consommation; encre végétale). La couverture qui contient du papier recyclé est traitée avec des produits sans cire, à base d'eau.

Série de la Table ronde nationale sur le développement durable

1. Commerce, environnement et compétitivité
2. Reportages sur l'environnement : Guide à l'intention des journalistes
3. Le développement durable : Comment y arriver (Guide à l'usage des comités syndicaux sur l'environnement et des comités syndicaux-patronaux sur l'environnement)
4. Les sentiers de la viabilité : Mesurer les progrès
5. Forger un consensus pour un avenir viable : Des principes à la pratique
6. Stratégies de gestion viable des océans : Guide de gestion

All publications of the National Round Table on the Environment and the Economy are also available in English.

Pour commander :

Éditions Renouf Ltée

5369, chemin Canotek, #1

Ottawa (Ontario) K1J 9J3

Tél. : (613) 745-2665

Télééc. : (613) 745-7660

Internet : <http://fox.nstn.ca/~renouf/>

Courrier élec. : order.dept@renoufbooks.com

Prix : 15,95 \$ plus frais d'expédition et taxes

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

344, rue Slater, bureau 200

Ottawa (Ontario)

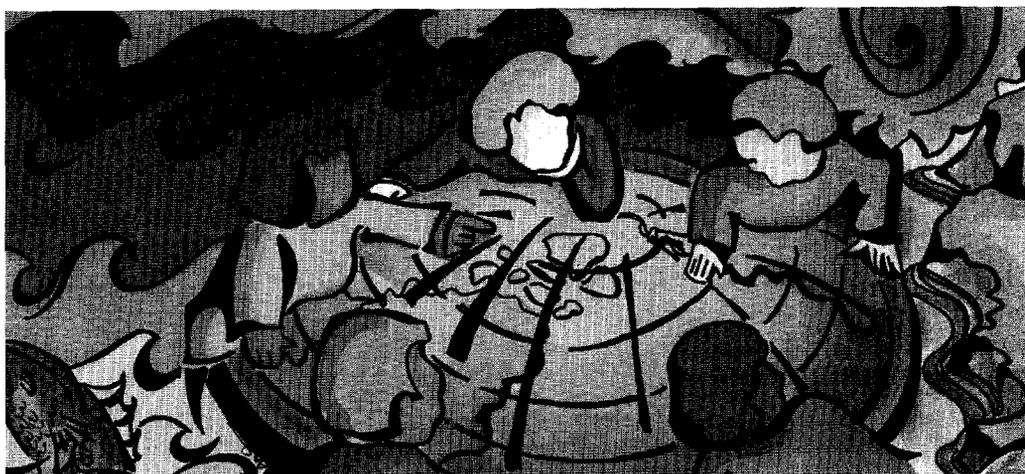
Canada K1R 7Y3

Tél. : (613) 992-7189

Télééc. : (613) 992-7385

Courrier électronique : admin@nrtee-trnee.ca

Web : <http://www.nrtee-trnee.ca>



Série de la Table ronde nationale sur le développement durable

Also available in English

Canada

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie est heureuse de présenter ce document comme une autre contribution à une plus grande compréhension du concept du développement durable et de ses applications pratiques.

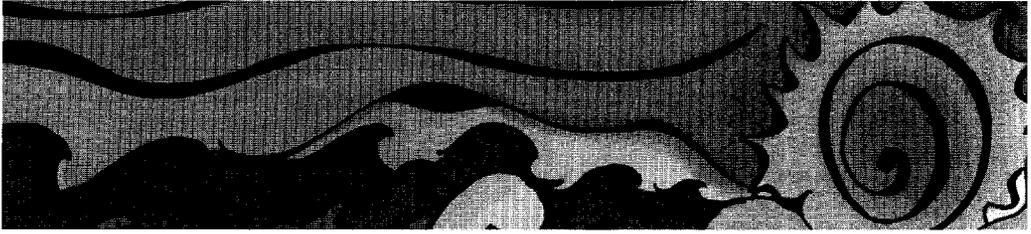


Table des matières

Message du président	ix
Avant-propos	xi
Sommaire	xiii
Chapitre premier : La gestion des océans :	
Une question cruciale de viabilité au Canada	1
D'océan en océan	1
Le travail que nous faisons, l'air que nous respirons, l'eau que nous buvons	1
Notre source, notre avenir	2
Une crise mondiale, une crise nationale	2
Le Canada doit agir	4
Chapitre II : Gestion des océans : La nouvelle vague	5
Le plan d'action concernant les océans.....	5
Concepts de viabilité	7
Sur la voie de la cogestion.....	10
Chapitre III : Définition de la cogestion	13
Qu'est-ce que la cogestion?.....	13
La définition de la TRNEE.....	15

Fondements juridiques de la cogestion.....	16
Quels avantages éventuels présente la cogestion?.....	20
Améliorer la Baie : Étude de cas hypothétique d'application de la cogestion.....	23
Conclusion.....	26
Chapitre IV : Regimes de cogestion : La voie de la réussite	27
Une institution qui apporte un soutien solide	27
Engagement réel des intervenants	29
Renforcer les capacités	31
Conclusion.....	33
Chapitre V : Problèmes de cogestion à résoudre	34
Conclusions et Recommandations	39
Notes	42
Annexe I — Conception d'un système de cogestion	45
Principes directeurs d'évaluation : Ce projet convient-il à la cogestion?	45
Modes de fonctionnement des processus de cogestion.....	47
L'instrument de concertation	53
Notes	55
Annexe II — Études de cas de cogestion	56
Accords sur les revendications territoriales, Canada.....	57
Plan de gestion du béluga dans la mer de Beaufort, Inuvik, Territoires du Nord-Ouest	58
La pêche à la morue dans les îles Lofoten, Norvège	59
La pêche côtière au Japon	60
Les pêches municipales aux Philippines	61
La pêche au hareng dans la baie de Fundy, Canada	62
Gestion par quotas communautaires, Sambro, Nouvelle-Écosse.....	63
Comité du bassin hydrographique de la Skeena, Colombie-Britannique	65
Groupe de travail chargé de la gestion de la Kuskokwim, Alaska.....	66

Corporation d'aquaculture du golfe de Prince-William, Alaska	67
Programme de la Baie de Chesapeake, États-Unis	68
Saint-Laurent Vision 2000, Québec	69
Stratégie de gestion du récif de la Grande Barrière, Australie	70
Conseil de gestion des pêches dans le Pacifique, États-Unis.....	71
Intervenants et conservation dans un lagon de l'Afrique occidentale.....	72
Le protocole d'entente des premières nations dans le bassin du Fraser, Canada	74
Projet de gestion du bassin hydrographique de Bras d'Or, île du Cap-Breton, Nouvelle-Écosse	75
Le parc marin de l'île Mafia, Tanzanie	76
L'entente de Gwaii Haanas, South Moresby, Colombie-Britannique.....	77
Pêche de subsistance chez les Cris, baie James, Québec.....	78
Gestion communautaire dans l'industrie du homard du Maine, États-Unis	79
Annexe III — Liste des participants	81
Annexe IV — Liste d'acronymes.....	88
Bibliographie	90



Message du président

Les crises qui frappent les pêches des côtes est et ouest, la présence de contaminants dans les eaux arctiques, l'ampleur et l'intensité inhabituelles d'El Niño, et les effets inconnus du changement climatique sont autant d'éléments qui illustrent l'urgent besoin de mettre en place des stratégies de gestion viable pour nos océans. C'est dans ce contexte que j'ai le plaisir de présenter *Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion*.

Le Groupe de travail de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) est né du constat inquiétant que les systèmes actuels de gestion des océans ne fonctionnent pas. Si l'on veut mettre en œuvre des stratégies de développement durable pour nos océans, il faut transformer radicalement la relation entre le gouvernement et les utilisateurs des ressources. La cogestion nous offre l'occasion de faire participer le public plus étroitement à la gestion, et de tirer précisément parti des talents et de l'expérience des intervenants dans la recherche de solutions de gestion des océans.

Ce guide s'inspire des débats et des connaissances collectives des participants des tables rondes. Il s'alimente également des recherches sur la théorie et l'application de la cogestion qui sont en cours à l'échelle internationale et canadienne. Nous espérons que l'analyse et les conclusions ici présentées viendront enrichir l'élaboration de politiques relatives aux océans et renforcer l'engagement réel d'un vaste éventail d'intervenants dans la préservation de cette ressource précieuse.

Stuart L. Smith, M.D.

Président, TRNEE



Avant-propos

Consciente des problèmes qui sévissent dans l'environnement et l'économie océaniques, et soucieuse d'appuyer les initiatives prises par le gouvernement pour régler ces problèmes, la TRNEE a formé un Groupe de travail sur l'environnement et les ressources des océans. Ce Groupe de travail a conclu que, pour renverser la tendance de non-viabilité, il faut prendre de nouvelles dispositions de gestion. Ces nouvelles mesures produiront leur plein effet si elles engagent activement les intervenants et les utilisateurs de ressources les plus touchés par les pratiques non viables. Le Groupe de travail a donc axé ses efforts sur l'application de la cogestion à la gestion des océans.

Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion, qui se veut l'aboutissement des efforts du Groupe de travail, résulte d'une consultation poussée auprès des intervenants sur cette application de la cogestion à la gestion des océans. Fidèle au processus multipartite, le présent guide est le reflet des débats des intervenants et met en relief les aspects sur lesquels les intervenants se sont axés, tels que les pêches, par exemple.

Les débats dont s'inspire le présent guide ont eu lieu partout au Canada. Pour élargir le plus possible la participation à ce débat, le Groupe de travail a organisé des tables rondes, a participé aux grandes rencontres d'experts et de cogestionnaires, a examiné l'expérience et les connaissances actuelles en cogestion, et a formé un groupe de dialogue sur Internet. Des tables rondes ont eu lieu à Rimouski (Québec), à l'occasion de Zone côtière Canada 96, à Steveston (Colombie-Britannique), à Montréal, lors de la conférence mondiale de l'Union mondiale pour la nature (UICN), et à Ottawa dans le cadre des préparatifs de Rio + 5. Cette série de tables rondes a été couronnée par une table ronde nationale à Ottawa. Les membres du Groupe de travail ont participé activement aux rencontres suivantes où certains d'entre eux étaient conférenciers d'honneur : la conférence sur la viabilité des pêches (Sustainable Fisheries Conference) de Victoria, à la première rencontre organisée par les cogestionnaires des revendications territoriales à Yellowknife en 1996, et au Sommet de la mer à St. John's (Terre-Neuve).

Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion s'adresse à quiconque s'intéresse à l'avenir économique et écologique de nos océans. Ce guide présente la nouvelle vague de gestion des océans sous la forme d'une introduction aux initiatives nationales et internationales. Il explique les notions essentielles de développement durable et leur rapport avec la cogestion. Il examine les caractéristiques des régimes de cogestion réussis et aborde les questions d'application de la cogestion qui sont demeurées sans réponse. Des études de cas servent de modèles qui s'avéreront éventuellement utiles aux intervenants lorsqu'il s'agira de décider quelles dispositions de cogestion pourraient leur convenir. Enfin, ce guide présente une liste récapitulative qui aidera les intervenants à évaluer les possibilités de cogestion qu'offre un projet, ainsi que les étapes successives de fonctionnement d'un système de gestion. Ces conseils pratiques sont assortis d'un sommaire des directives de la TRNEE en matière de recherche d'un consensus.

Membres du Groupe de travail

Dr Arthur J. Hanson

Président et directeur général
Institut international du développement durable
Membre de la TRNEE

Allan D. Bruce

Administrateur
Union internationale des opérateurs de machines loudres (section locale 115),
Joint Apprenticeship & Training Plan
Membre de la TRNEE

Cindy Kenny-Gilday

Membre de la TRNEE

Cheryl Fraser

Sous-ministre adjointe, Politiques
Ministère des Pêches et des Océans
du Canada

Elizabeth May

Directrice générale
Sierra Club du Canada
Membre de la TRNEE

Nancy Averill

Conseillère en politiques de la TRNEE



Sommaire

Les océans sont victimes de sérieuses agressions écologiques, qui ont à leur tour des conséquences économiques. Le bouleversement qu'a causé l'effondrement de la pêche au poisson de fond sur la côte est et l'agitation constante à laquelle est soumise la gestion de la pêche au saumon de la côte ouest illustrent à l'échelon local le phénomène qui touche les pêches sur l'ensemble de la planète. La récurrence anormale d'El Niño plusieurs années d'affilée, la détection de variétés et de taux croissants de contaminants toxiques dans les eaux arctiques, l'immersion débridée des déchets dans les océans, et les sombres prévisions d'une hausse de niveau des océans résultant du changement climatique ont amené le public à craindre que les systèmes en place ne suffisent pas à protéger le milieu océanique ou à gérer les activités océaniques de manière viable. Ensemble, ces problèmes mettent en relief la nécessité d'adopter des politiques pour les océans qui favorisent le développement économique et la salubrité environnementale à long terme à l'échelon local, régional, national et international.

Conscients de la corrélation entre les politiques océaniques et côtières à quelque niveau que ce soit, de nombreux pays du monde ont contribué activement aux initiatives internationales de gestion et de coordination des activités océaniques. Ces initiatives consistent, par exemple, dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) de 1982 qui est entrée en vigueur en 1994, et de l'Accord de pêche des Nations Unies (UNFA) adopté en 1995 lors de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrateurs. Parallèlement, le Canada a progressé dans la mise en œuvre de politiques nationales qui gèrent les activités océaniques selon les principes du développement durable. Le nouveau plan d'action du Canada en matière d'océans, qui a entre autres pour pilier la *Loi sur les océans* du Canada, propose de nouvelles lois concernant les pêches et d'autres lois visant à réviser les services maritimes et la gestion portuaire; ce plan d'ac-

tion représente le changement de cap le plus radical dans les politiques concernant les océans depuis la déclaration de la zone de pêche de 200 milles dans les eaux territoriales en 1977.

Les objectifs de la gestion des activités océaniques ont changé : les océans doivent être gérés de manière viable, tout comme les mécanismes qui permettent de réaliser ces objectifs. Mais une nouvelle réglementation à elle seule ne suffira vraisemblablement pas; en fait, comme ils touchent plusieurs territoires à la fois, les nouveaux problèmes relatifs aux océans peuvent rarement être résolus par l'imposition de règlements qui n'harmonisent pas les objectifs sociaux, économiques et écologiques. Les processus décisionnels existants ont également fait l'objet de critiques à cause de leur manque de transparence, et parce qu'ils vont à l'encontre de la viabilité, et qu'ils sont exposés à l'influence politique au détriment de la stabilité à long terme nécessaire dans toute décision commerciale. Pour assurer la viabilité, il faut modifier radicalement le rapport entre le gouvernement et les utilisateurs de ressources.

La cogestion peut s'appliquer à ces deux éléments de la gestion des océans : définir des objectifs de viabilité qui soient authentiques et fondés, et mettre en place les moyens d'atteindre ces objectifs. La cogestion a recours au développement durable, à la gestion intégrée et à l'approche préventive pour inciter un plus grand nombre d'intervenants à gérer les océans de manière plus globale.

Qu'est-ce que la cogestion? C'est une disposition selon laquelle la responsabilité de la gestion des ressources et la gestion des océans est partagée entre au moins un gouvernement et les intervenants qui appliquent une méth-

ode de gestion intégrée, en vue de préserver l'intégrité écologique des océans. L'équilibre entre les parties et les structures de mise en œuvre de la cogestion peut varier grandement, et un système de cogestion peut se mettre en place par étape. Mais le choix des structures et le degré de partage des responsabilités ont beau être quasi infinis, la cogestion nécessaire peut également être définie de manière très précise par la voie d'ententes juridiques ou de dispositions administratives. À titre d'exemple, ce guide comprend des études de cas des régimes existants de cogestion dans la gestion des pêches, dans la gestion des zones côtières, dans les zones maritimes protégées, et dans la gestion des bassins hydrographiques.

La structure d'une entente de cogestion reposera sur trois aspects juridiques : la constitution régissant l'entente, les principes de délégation et le caractère exécutoire. Les rôles définis par la constitution dicteront inévitablement ce qui peut être négocié et qui doit siéger à la table au moment de l'élaboration d'une entente de cogestion. Les principes de délégation peuvent donner lieu à des modalités d'application parce que, dans certains cas, le pouvoir de déléguer doit être conféré expressément par la voie d'un statut. En outre, certaines formes de délégation n'existent pas nécessairement. Enfin, la force exécutoire de certaines ententes de cogestion suscitera peut-être certaines questions, en raison de principes de souveraineté parlementaire qui empêchent les tribunaux d'exécuter des contrats qui tentent de lier des gouvernements successifs. Le caractère exécutoire posera problème, surtout dans les cas où se mêlent des considérations d'ordre national et international.

La cogestion présente de nombreux avantages : elle facilite entre autres un change-

ment dans le rôle respectif des gouvernements, de ceux qui utilisent directement les ressources océaniques, et du grand public, ainsi que les relations qui les unissent. La cogestion peut également permettre d'éviter la fragmentation inhérente à la gestion traditionnelle de la réglementation, où l'on s'occupe plus des questions théoriques que des écosystèmes, et où les cadres de gestion sont isolés des mécanismes décisionnels. La transparence et l'autonomie, ainsi que la délégation de la prise de décisions sont beaucoup plus susceptibles de trouver leur place dans une entente de cogestion. En raison de la participation élargie qu'elle comporte, la cogestion est plus prometteuse quand il s'agit de tirer parti des connaissances locales, des forces propres à chaque région, et de répondre adéquatement aux besoins de chaque région.

Malgré ces avantages possibles, certaines questions demeurent sans réponse. Combien coûtera la cogestion? Combien de temps prendra la cogestion, et comment les intérêts des intervenants seront-ils servis? Jusqu'où peut-on élargir le cadre dans lequel s'inscriront des ententes officielles? Le Canada a une expérience restreinte de la cogestion. Comme la cogestion n'est pas encore intégrée aux cadres stratégiques canadiens et qu'elle n'a donc pas été évaluée à l'aide des instruments d'analyse stratégique habituels (analyse coût-avantage), il nous faut des renseignements supplémentaires.

Ce que nous savons, c'est que les régimes de cogestion efficaces présentent plusieurs caractéristiques communes : une institution apportant un soutien solide, un engagement réel de la part des intervenants, et des mécanismes de renforcement des capacités.

En premier lieu, une institution de soutien qui soit compétente et en laquelle on ait

confiance est nécessaire pour la gestion des ressources à long terme, car la qualité d'un système de gestion dépendra de celle de l'institution (conseil ou agence) chargée de mettre en œuvre le programme de cogestion. L'institution aura besoin de réglementations pour l'appuyer et d'argent provenant de diverses sources afin de fonctionner. En deuxième lieu, si l'on veut que les décisions soient fondées et qu'elles bénéficient de l'appui du public, il faut définir les intervenants et préciser les valeurs et les aspirations sociales, environnementales et économiques qui entrent en jeu. Une entente de cogestion exige que l'on laisse une grande marge aux initiatives facultatives, mais il faut aussi qu'elle comporte des mesures d'incitation si l'on veut que les intervenants y participent. La participation d'un vaste éventail d'intéressés sera assortie de consultations du public qui viendront la renforcer. Enfin, dans la mesure où une cogestion efficace exige que tous les intéressés se mettent au pas, la cogestion cherche à développer la capacité de chacun, des collectivités, des gouvernements et d'autres organismes à reconnaître, à expliquer et à résoudre leurs propres problèmes.

Nous savons également qu'un grand nombre de mesures pratiques peuvent être prises pour appuyer une entente de cogestion. Avant de mettre la cogestion en œuvre, il faut juger selon certains critères dans quelle mesure une question ou un projet particuliers sont applicables. Le présent guide fournit également des conseils sur ces considérations pratiques.

La TRNEE est fermement convaincue que le moment est venu de passer à la cogestion des océans. De nouvelles ententes de cogestion visant à résoudre la crise des océans et à mettre en œuvre notre nouveau plan d'ac-

tion des océans mettront à l'épreuve la capacité et la volonté de tous les Canadiens, faute de quoi la crise mondiale pourrait s'aggraver chez nous. Mais la réussite entraînera sans aucun

doute une nouvelle vague de stratégies de gestion des océans qui soient applicables et novatrices.

La définition de la cogestion selon la TRNEE

Aux fins du présent guide de la TRNEE, la cogestion se définit au sens large comme des systèmes qui permettent un partage des responsabilités, des risques et des pouvoirs décisionnels entre le gouvernement et les intervenants qui comprennent de manière non restrictive les utilisateurs des ressources, les intérêts environnementaux, les experts et les créateurs de richesses.

La cogestion, en ce qui concerne les océans, est donc une disposition selon laquelle la responsabilité de la gestion des ressources et de la gestion des océans est partagée entre les gouvernements et les intervenants qui envisagent la gestion de manière intégrée en vue de préserver l'intégrité écologique des océans. La cogestion des activités océaniques comporte un ou plusieurs des droits et obligations de gestion suivants¹ :

- élaboration des politiques et évaluation — problèmes de délimitation, définition des objectifs à long terme, recherche et éducation;
- assurer la capacité de production de la ressource — surveillance de l'habitat, mise en valeur ou remise en état de l'habitat de manière viable et éprouvée, mise en valeur des stocks;
- réglementer l'accès à l'espace océanique et aux ressources océaniques — acceptation ou exclusion des membres, transfert des membres, répartition des ressources;
- réglementer la récolte des ressources — évaluation des stocks, planification des récoltes, surveillance des récoltes;
- coordonner les activités de gestion et l'utilisation des ressources risquant de provoquer des conflits — pêche commerciale et sportive, pêche de subsistance, activités de mise en valeur et de récolte, aquaculture;
- assurer la compatibilité dans l'utilisation de l'espace océanique;
- résoudre les conflits par la voie de la médiation ou par la prise de décisions par consensus;
- appliquer ou instaurer la réglementation;
- maximiser les avantages pour les exploitants de ressources et répartir l'équité des ressources entre les intéressés — gestion de la demande, amélioration de la qualité, diversité des produits;
- assurer la surveillance et la diffusion de l'information.



Chapitre premier

La gestion des océans : Une question cruciale de viabilité au Canada

D'océan en océan...

Le Canada compte parmi les pays les plus maritimes du monde, selon n'importe quel critère global. Géographiquement, le Canada a le plus long littoral. Ce pays est bordé par trois océans — l'Atlantique, le Pacifique et l'océan Arctique — et trois milieux océaniques distincts. La superficie de sa zone exclusive de pêche déclarée en 1977 et de sa zone économique exclusive de 200 milles marins (ZEE), confirmée en 1996 dans la nouvelle *Loi sur les océans*, représente 37 p. 100 de sa masse continentale².

Sur le plan culturel, les océans ont forgé les traditions et le caractère de l'identité canadienne. Le développement de sociétés autochtones distinctes sur les trois côtes du pays a été modelé par l'océan qui les entoure. Depuis les premiers récits de peuplades autochtones jusqu'à l'arrivée des premiers Européens, les océans ont tissé la toile de fond

sur laquelle s'est déroulée l'histoire du Canada. En fait, ce sont des rapports dithyrambiques sur l'abondance des richesses des océans — l'équipage de Cabot relate que l'on sortait la morue de l'eau à pleins paniers — et la recherche de la route promise des océans vers l'Extrême-Orient qui ont accéléré le développement. Les Européens prisait autant le poisson, la baleine et le phoque dans les eaux canadiennes que l'or et l'argent du Mexique, ou les épices et les soies d'Orient.

Le travail que nous faisons, l'air que nous respirons, l'eau que nous buvons

Les océans canadiens sont non seulement source de richesse mais aussi des centres d'activité industrielle. Ils fournissent un vaste éventail de produits allant du pétrole et du gaz aux produits alimentaires et pharmaceutiques. Les activités économiques océaniques com-

prennent les pêches, le transport, l'énergie, les loisirs, l'aquaculture, le génie océanique, les technologies de l'information, l'extraction de minéraux, et l'élimination des déchets.

En outre, les océans purifient l'air et nous approvisionnent en eau douce. Ils absorbent d'un tiers à la moitié du dioxyde de carbone produit par la combustion de combustibles fossiles, et jouent un rôle crucial dans le cycle hydrologique — le cycle de pluviosité, de ruissellement, d'évaporation et de condensation qui réalimente les eaux douces du monde. Le Canada est le pays qui bénéficie le plus de ce cycle, puisque nous détenons plus de la moitié de la superficie d'eau douce de la Terre et près d'un cinquième de son volume.

Les océans régulent le climat canadien, en absorbant la chaleur en été et en la dégageant en hiver. Les courants de circulation océanique mondiale déplacent la chaleur tropicale vers le pôle depuis l'équateur, et repoussent en même temps les eaux froides de l'Arctique vers le sud dans un mouvement continu de balancier qui a donné naissance à notre climat canadien aussi diversifié que productif.

Notre source, notre avenir

La vie sur notre planète est apparue il y a plus de trois milliards d'années dans les océans. Les formes de vie sur terre ne sont apparues que beaucoup plus tard, il y a environ 400 millions d'années.

La vie humaine continue à tirer sa subsistance des océans, qui couvrent plus des deux tiers de la surface de la Terre. Par exemple, les fruits de mer sont la principale source de protéines pour près de la moitié des six milliards d'habitants de cette planète. Les médicaments antileucémiques ont été mis au point à l'aide d'éponges marines, de produits de greffon

osseux provenant de coraux, de composés de limules pour tester les toxines, ainsi que d'agents sanguins et anti-infectieux provenant de la peau de requin. Même si nous comptons sur les océans depuis des temps immémoriaux, nous avons cru qu'ils étaient inépuisables et auto-épurateurs. Or, nous savons aujourd'hui qu'il n'en est rien.

Les océans, source de vie sur cette planète, sont une ressource restreinte qui est menacée. Et cette menace est entièrement anthropique.

Une crise mondiale, une crise nationale

L'activité humaine porte sérieusement atteinte à l'équilibre de la nature. L'immersion de toutes sortes de déchets — des barils de pétrole aux déchets nucléaires, en passant par les ballasts de bateaux ou tout simplement les déchets ordinaires — pollue l'environnement océanique. Chaque année, les usines d'épuration des eaux usées déversent dans les océans deux fois plus de pétrole que les pétroliers n'en déversent accidentellement. Le plastique et d'autres déchets non dégradables qui proviennent du Canada vont même échouer sur les plages d'Écosse. Dans le monde entier, les frais d'assainissement, auxquels vient s'ajouter la perte de revenus des activités commerciales, se chiffrent à plusieurs millions de dollars par an.

Au fur et à mesure qu'augmentent la production de dioxyde de carbone et l'immersion de déchets, d'eaux usées et d'effluents chimiques, la capacité de production et de purification des océans deviennent de plus en plus gravement compromise. Les moules zébrées, de nombreuses autres plantes étrangères, et les animaux provenant des eaux de ballast envahissent les ports et perturbent l'écologie dans les tréfonds du système dulci-

cole. La prolifération artificielle d'algues dans les régions côtières dérobe l'oxygène aux poissons et à d'autres populations marines. Les pêcheries de crustacés ferment à cause de la contamination par des toxines dans les sédiments environnants. On trouve chez les mammifères aquatiques de l'Arctique des traces de pesticides et de produits chimiques industriels qui viennent de bien loin au sud.

Les activités qui sont destinées à être exclusivement terrestres ont également un impact énorme. Les produits dérivés de l'industrie finissent par se frayer un chemin dans les réseaux des bassins hydrographiques pour aboutir dans les océans. La construction de barrages, de ponts et de routes, ainsi que les méthodes médiocres d'exploitation forestière et le développement urbain côtier — 60 p. 100 de la population mondiale vit en zone côtière et l'on prévoit une augmentation de ce pourcentage — perturbent les modes de drainage et les écosystèmes côtiers indispensables à la salubrité des océans.

Nul besoin d'aller bien loin pour trouver des exemples des effets perturbateurs des activités terrestres. Comparativement aux étangs bitumeux de Sydney en Nouvelle-Écosse, notre plus grande décharge de déchets toxiques, le canal Love est un déversement bien anodin. Les étangs bitumeux de Sydney, qui sont un mélange de boues, de produits chimiques et de pétrole, contiennent au moins 45 000 tonnes de BPC. Inévitablement, les effets gravement dévastateurs de cet héritage de l'industrie de l'acier se font ressentir dans les terres et les eaux côtières des environs. Pendant ce temps, à l'autre bout du pays, l'étalement urbain dans le bassin du Fraser frappe les populations de saumon.

Dans le monde entier, les pêcheries et les politiques relatives à la protection du milieu

marin tentent désespérément de faire face à la crise des océans. Parmi les 17 grandes zones halieutiques mondiales, 14 se heurtent à de graves problèmes de surpêche³. Pendant près de 500 ans, la pêche à la morue au large de Terre-Neuve était une source de richesse qui semblait inépuisable. Elle était synonyme d'emploi, d'alimentation, de commerce et d'industries commerciales de soutien. Chaque année, la pêche s'intensifiait du fait que la région attirait de plus en plus de pêcheurs. Mais tout cela prit fin en 1992. De plus en plus en conscient que les lieux de pêche s'épuisaient, le gouvernement du Canada a mis fin à la pêche à la morue de Terre-Neuve⁴. Pour éviter de répéter cette expérience sur la côte ouest, les pêches au saumon du Pacifique sont au cœur d'une restructuration douloureuse en réaction aux symptômes de la surpêche.

Il y a également des signes de mauvais augure. Le changement climatique mondial causé par l'accumulation du dioxyde de carbone anthropique et d'autres gaz à effet de serre risque de faire fluctuer la température des océans et le niveau de la mer. Pour le Canada, cela pourrait même avoir des implications majeures. D'après les prévisions, il faut s'attendre à certains phénomènes : érosion et inondations dans nos trois régions côtières, y compris dans les zones très peuplées telles que Vancouver, l'Île-du-Prince-Édouard et St. John; détérioration de la qualité de l'eau douce au fur et à mesure que s'élève le niveau de l'eau salée et qu'évoluent les modes de drainage; incidences majeures sur la biodiversité marine au fur et à mesure que les écosystèmes océaniques évoluent. Toute tentative de réduire les émissions de gaz à effet de serre exigera l'engagement et la coopération des gouvernements et des intervenants dans le monde entier.

Le Canada doit agir

La TRNEE a cerné le besoin urgent de s'attacher aux implications économiques et environnementales des pratiques non viables qui dégradent nos océans. Le présent guide traite des stratégies de gestion viable pour nos océans et trace une nouvelle voie pour la gestion des ressources océaniques. Pour assurer la salubrité et la productivité à long terme du milieu océanique, il nous faut traiter les océans comme une ressource précieuse. Ceci commence par l'instauration de nouvelles méthodes de gestion de nos activités dans les océans et aux alentours.

Les méthodes actuelles se sont avérées les plus efficaces dans un contexte qui comporte à la fois un cadre de réglementation efficace, une perspective claire de la nature du problème, et un esprit de collaboration de la part de ceux qui utilisent les océans. Hélas, nous avons connu nombre de situations où un ou plusieurs de ces éléments manquaient. Ces lacunes ont causé l'effondrement des pêches, une grave pollution, une réussite limitée de la gestion côtière et un climat de méfiance parmi les intervenants.

Il est encourageant de constater que le gouvernement fédéral s'efforce de plus en plus d'instaurer des politiques de gestion des océans selon les principes du développement durable. Ces efforts comportent par exemple l'adoption en janvier 1997 de la *Loi sur les océans*. Cette Loi établit un cadre pour l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des océans avec la participation des intéressés, et une proposition d'adopter une nouvelle loi sur les pêches qui pourrait comporter des dispositions relatives à des ententes de cogestion avec des groupes d'utilisateurs. Ces nouvelles dispositions de gestion mettront à l'épreuve la

capacité des ministères du gouvernement fédéral de collaborer plus efficacement et de nouer de nouveaux liens avec d'autres ordres de gouvernement et avec des groupes d'utilisateurs, faute de quoi on perpétuera les limites actuellement imposées à la gestion efficace des zones côtières, l'incapacité manifeste de gérer les stocks de poisson de manière viable, ainsi que l'incapacité d'intégrer les stratégies de diversification et de développement économiques.

La TRNEE reconnaît que faire participer véritablement les intervenants à de nouvelles ententes de gestion représente un défi de taille. Mais la TRNEE admet également que les possibilités inhérentes à ce défi — la possibilité de rapprocher la gestion des personnes les plus touchées par les décisions de gestion, et la possibilité de stimuler les initiatives de gestion à l'échelon local — sont des premières étapes nécessaires si l'on veut aboutir à la gestion viable de notre milieu océanique et de ses ressources.



Chapitre II

Gestion des océans : La nouvelle vague

Le plan d'action concernant les océans

La scène internationale

« Les frontières nationales sont devenues si perméables que les distinctions traditionnelles entre problèmes locaux, nationaux et internationaux se sont estompées. Les politiques que les nations considéraient naguère comme de nature exclusivement "nationale" ont aujourd'hui un impact sur les bases écologiques dont dépendent le développement et la survie d'autres nations... Ce contexte de l'action nationale, qui se modifie rapidement, a introduit de nouveaux impératifs ainsi que de nouvelles possibilités de développer la coopération internationale⁵. »

Les océans lient tous les pays du monde à un avenir commun. Si l'on reconnaît que les politiques internationales, régionales et locales concernant les océans et les régions côtières sont toutes liées, on se rend

compte qu'aucun pays ne peut résoudre des problèmes maritimes et gérer les activités océaniques en vase clos. Les décisions de gestion et de stratégie, même à l'échelle locale, seront influencées par un ensemble éclectique de lois, de normes et de traités internationaux, et d'autres mesures qui touchent à la fois l'environnement et l'économie.

Le Canada a participé activement à de nombreuses tentatives d'envergure internationale visant à gérer et à coordonner les questions océaniques. Mais c'est la prolifération des conventions, des organisations et des initiatives concernant les océans qui témoigne de la prise de conscience mondiale de l'importance du plan d'action concernant les océans pour l'avenir de notre planète.

Parmi les initiatives internationales les plus importantes dans le domaine des océans, citons l'entrée en vigueur en 1994 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (UNCLOS). Cette tentative ambitieuse d'instaurer un régime international de gestion des océans a été baptisée la consti-

tution des mers⁶. Elle prévoit les droits et obligations concernant un vaste éventail de questions océaniques, allant de la coordination internationale de la recherche scientifique au protocole de déclaration de zones économiques exclusives. On a eu beau dire que cette Convention est rédigée dans le langage édulcoré propre aux traités internationaux, elle offre néanmoins la latitude nécessaire pour que l'on se rapproche sensiblement de solutions mondiales aux problèmes des océans⁷. Le Canada a exprimé son intention de ratifier cette Convention dans le Discours du Trône de février 1996.

Dans le sillage de l'UNCLOS, le Canada a participé activement aux négociations de l'Accord de pêche des Nations Unies (UNFA), qui a été adopté à l'unanimité lors de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrateurs en août 1995. En mettant en place un mécanisme efficace d'application des règlements concernant les activités en haute mer, cet Accord vient combler le vide que laissait la Convention en matière de conservation et de gestion des stocks de poissons grands migrateurs et des stocks chevauchants.

Le Canada est partie contractante de la Convention de Londres de 1972 (CL[72]), accord conclu entre plus de 70 États qui favorise un contrôle efficace de toutes les sources de pollution dans l'environnement marin, en insistant tout particulièrement sur l'interdiction d'immerger des déchets dans les océans. Le Canada a également accepté le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre les sources terrestres de pollution (Déclaration de

Washington), parrainé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Par la partie VI de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, le Canada respecte les obligations de la CL(72); en réponse au Programme d'action mondial, il élabore également un Programme d'action national pour la protection du milieu marin contre les sources terrestres de pollution.

Ce ne sont là que quelques-unes des initiatives internationales auxquelles participe le Canada. C'est notre inquiétude croissante face à l'effondrement dramatique des pêcheries mondiales qui nous pousse à agir à l'échelon international. Ce sont aussi la pollution des océans qui ne cesse de s'aggraver, la croissance démographique dans les régions côtières, en particulier dans les mégavilles, et notre incapacité à comprendre entièrement des phénomènes océaniques tels qu'El Niño et le rôle éventuel des océans dans le changement climatique.

La scène nationale

Les cadres internationaux exigent un engagement régional. Le gouvernement fédéral tente donc progressivement d'instaurer des politiques nationales de gestion des activités océaniques qui soient conformes aux principes du développement durable. Plusieurs initiatives fédérales majeures visant les océans et le milieu marin sont déjà en cours qui, dans l'ensemble, représentent le changement de cap le plus global en matière de politiques océaniques depuis la déclaration de la zone de pêche nationale de 200 milles marins en 1977. Ce nouveau plan d'action des océans comporte essentiellement les initiatives suivantes:

- la *Loi sur les océans*, qui est entrée en vigueur le 31 janvier 1997 et qui comporte l'élabora-

tion de la stratégie nationale de gestion des océans du Canada;

- la proposition d'une nouvelle loi concernant les pêches d'ici l'an 2000;
- la proposition d'une loi maritime nationale qui porterait sur les services maritimes, la gestion portuaire et la gestion de la Voie maritime du Canada;
- la proposition d'une loi sur les zones de conservation maritime nationale aux fins d'empêcher que certains écosystèmes ne disparaissent complètement dans les régions maritimes du Canada;
- des propositions de révision de la partie VI de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en ce qui concerne l'évacuation de déchets dans les océans;
- un programme d'action national pour la protection du milieu marin contre les sources terrestres de pollution, pour que le Canada respecte les engagements pris selon les termes de la Déclaration de Washington du PNUD;
- l'application des dispositions relatives à la gestion des ressources marines de l'Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada de 1993⁸.

Dans l'ensemble, la poursuite de ces initiatives par le gouvernement illustre la place de premier plan qu'occupent les questions marines et océaniques dans le plan d'action national actuel.

Concepts de viabilité

L'une des difficultés cruciales du plan d'action concernant les océans consiste à appliquer les concepts de viabilité à la gestion des océans. Les concepts de viabilité comportent le développement durable, la gestion intégrée et

les mesures de précaution⁹. Le présent document contient une introduction à la définition de ces termes pour permettre une meilleure compréhension de la manière dont ils pourraient s'appliquer à la gestion des activités océaniques. La TRNEE est convaincue que la poursuite de la cogestion favorisera l'application de concepts de viabilité à des situations pratiques. La viabilité opérationnelle est une composante intégrale du plan d'action international actuel concernant les océans.

Développement durable

On trouvera une définition du développement durable dans le contexte de la prise de décisions de gestion dans *Notre avenir à tous*, le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (le rapport Brundtland). Selon le rapport Brundtland, le développement durable¹⁰:

- répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs;
- amorce des processus de changements dans lesquels l'exploitation des ressources, l'orientation des investissements, l'orientation du développement technologique et les changements institutionnels sont faits en fonction des besoins d'aujourd'hui et de demain;
- permet aux sociétés de satisfaire les besoins humains en augmentant le potentiel de production et en assurant un potentiel équitable et des chances égales à tous;
- définit la croissance économique en termes de limites de régénération et de croissance naturelle.

Le développement durable a été la force motrice d'un grand nombre d'initiatives de cogestion. La Prince William Sound

Aquaculture Corporation en Alaska a été fondée par les pêcheurs de la région aux fins de mettre en valeur le saumon; cette corporation a pour but de lutter contre la raréfaction des ressources et de créer une stabilité économique pour l'industrie en maintenant des niveaux de pêche viables. Le Chesapeake Bay Programme est une initiative importante de cogestion de l'écosystème qui vise la gestion durable de la baie de Chesapeake, le plus grand estuaire des États-Unis, avec un bassin hydrographique de 166 000 kilomètres carrés. Ce Programme a pour but de rétablir et de préserver l'intégrité de l'écosystème en dosant sagement le développement à court terme et la viabilité à long terme. De même, Saint-Laurent Vision 2000, entente de coopération entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, a été mis sur pied pour préserver l'écosystème du Saint-Laurent. Quant à la loi sur le parc marin du Récif de la Grande Barrière en Australie, l'une des premières lois au monde à appliquer le concept du développement durable sur le plan écologique à la gestion d'une vaste région naturelle, elle rend la participation publique obligatoire¹¹.

Ce n'est qu'en appliquant l'approche du développement durable à la prise de décisions de gestion, telle que décrite dans les études de cas ci-dessus, que nous préserverons nos ressources océaniques pour les générations à venir.

Gestion intégrée

Dans le contexte de la politique des océans, la gestion intégrée couvre plusieurs thèmes. Ce processus a pour but de rechercher la compatibilité, ou l'équilibre, parmi diverses activités océaniques, tout en intégrant clairement les

mesures de conservation nécessaires. La gestion intégrée peut porter sur les domaines suivants:

- extraction des ressources de pêche autochtone, commerciale et récréative, ainsi qu'exploitation minière du fond marin;
- exploitation de l'espace océanique — transport maritime, aquaculture, défense et souveraineté, infrastructure côtière, plateformes de gaz et de pétrole, et loisirs;
- évacuation des déchets et des eaux usées dans les océans;
- préservation de la biodiversité;
- utilisations des terres et des eaux côtières qui portent atteinte aux océans.

L'intégration englobe la notion de coordination intergouvernementale et intragouvernementale, ainsi que le besoin de relier les considérations écologiques et économiques dans toutes les politiques sectorielles qui touchent les océans. Ces secteurs comprennent, par exemple, l'énergie, les transports, le développement côtier, l'agriculture et le commerce¹².

L'intégration comporte également la participation du public, la gestion communautaire ou basée sur l'utilisation, et des procédures équitables de règlement des différends. L'objectif consiste à tenir compte de valeurs et d'intérêts conflictuels dans l'élaboration des systèmes de gestion.

Il a été dit que « les stratégies d'intégration de gestion des ressources sont proposées comme moyen essentiel d'utilisation durable des ressources¹³ ». Cependant, quoique ce concept comporte de nombreuses interprétations, aucune prescription claire permettant d'atteindre l'intégration n'est ressortie de l'imbricatio des lois et politiques canadiennes qui régissent nos activités dans les océans. La pro-

tection du milieu marin et les décisions relatives à l'utilisation de son espace et de ses ressources relèvent de tous les ordres de gouvernement. Actuellement, les lois fédérales qui portent sur les questions océaniques atteignent le chiffre d'au moins 38, et sont administrées par 23 ministères et organismes fédéraux. En outre, plus de 100 lois sont administrées par les provinces et les territoires¹⁴.

La nouvelle *Loi sur les océans* tente de coordonner la responsabilité fédérale des océans, en servant de cadre pour intégrer les politiques et les programmes; l'un des principes de sa stratégie de gestion des océans consiste dans la gestion intégrée des activités océaniques¹⁵. Le ministre des Pêches et des Océans sera chargé d'appliquer le principe de gestion intégrée énoncé dans la *Loi sur les océans*. Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) décrit la gestion intégrée comme un processus décisionnel dans lequel les parties intéressées tentent de s'entendre sur des objectifs, des politiques et des plans communs relatifs à un aspect particulier ou à une région géographique donnée. Ceci veut dire plusieurs choses. Premièrement, les ministères fédéraux ne mettront pas en œuvre de plans relatifs aux océans sans rechercher la collaboration des parties intéressées. Deuxièmement, les conflits relatifs à l'utilisation des océans seront réglés dès l'étape de planification, tandis que les plans de gestion à long terme reposeront sur des objectifs nationaux et régionaux¹⁶.

À l'échelle provinciale, par exemple dans le bassin du Fraser, les intervenants tentent d'instaurer un développement économique viable pour cette région d'après les recommandations de l'ancienne Table ronde sur l'environnement et l'économie de la Colombie-Britannique. Dans les provinces Atlantiques, le Plan d'action des régions côtières de

l'Atlantique, créé dans le cadre du Plan vert d'Environnement Canada, a incité les collectivités locales à participer davantage à la planification et à l'aménagement de la zone côtière.

Plus précisément, la municipalité régionale de Halifax est en train de mettre sur pied un projet de planification côtière pour le port de Halifax qui comportera un inventaire des utilisations actuelles des terres, ainsi qu'un plan de développement d'avenir mixte public et privé. Ce projet s'inscrit dans le sillage de la stratégie *Harbour Visioning* amorcée en 1995. Il mise sur la possibilité de planification concertée, née de la fusion des quatre municipalités dont relèvent les terrains contigus au port et au bassin de Bedford.

Ces entreprises d'intégration, menées par les intervenants, semblent détenir la clé des politiques globales de développement économique des océans.

L'application d'une approche intégrée à l'élaboration de politiques océaniques représente un changement de cap majeur. Les politiques océaniques reposaient par tradition sur des systèmes de réglementation distincts pour chaque problème relatif aux océans dans lesquels le rôle des entités soumises à la réglementation et des organismes chargés de la réglementation ont été clairement définis. L'intégration sous-entend de nouvelles relations de travail plus efficaces entre les organes chargés de la réglementation, les entités soumises à la réglementation et d'autres intervenants. Comme il faut prendre des décisions de manière concertée et imputer plus directement les frais de la gestion et de la protection aux utilisateurs, un virage critique s'imposera sur le plan de l'apprentissage pour renforcer les capacités de créer de nouvelles relations et de nouveaux régimes de gestion. C'est là une tâche d'une extraordinaire complexité, peut-

être plus difficile dans les divers secteurs océaniques que dans le secteur de la foresterie ou de l'agriculture, et particulièrement difficile dans des contextes côtiers polyvalents, tels que le bassin de Géorgie ou le golfe du Saint-Laurent.

Mesures de précaution

Le concept de précaution a été exprimé comme principe de *précaution ou approche de précaution*. Ces deux termes sont utilisés de manière interchangeable par les théoriciens¹⁷. La notion de mesure de précaution a trait à l'amélioration de la conservation de l'environnement et des ressources en réduisant le risque de les endommager par inadvertance. Elle a pour but d'aider les décideurs et les gestionnaires à prendre des décisions visant à sauvegarder les ressources là où les preuves scientifiques ne permettent pas de tirer de conclusions mais où il faut choisir une ligne d'action. En outre, ce principe vise à promouvoir un équilibre plus équitable entre les considérations à court terme et la viabilité à long terme. La stratégie de gestion des océans énoncée dans la *Loi sur les océans* sera en partie basée sur « la prévention, c'est-à-dire pêcher par excès de prudence¹⁸ ».

La précaution est un train de mesures rentables sur lesquelles les intéressés se sont entendus, qui comprennent les lignes d'action futures qui, dans la mesure du possible, assurent la prudence pour l'avenir. La précaution réduit ou écarte également le risque pour les ressources, l'environnement et la population, en tenant clairement compte des incertitudes existantes et des conséquences éventuelles de tout faux pas¹⁹. Les attributs les plus remarquables du principe de précaution sont les suivants :

- ils exigent que les autorités prennent des mesures de précaution lorsqu'il y a un risque de dommages graves et irréversibles pour les êtres humains;
- des mesures s'imposent, même en l'absence de certitudes quant aux dommages qui pourraient s'ensuivre et sans attendre d'avoir des preuves scientifiques complètes de la relation de cause à effet;
- lorsqu'il y a désaccords sur la nécessité d'intervenir, le fardeau de la preuve est inversé et incombe à ceux qui prétendent que l'activité n'a pas eu et n'aura pas d'impact²⁰.

Un exemple pratique de mesures de précaution est le moratoire imposé par la Commission baleinière internationale sur la pêche commerciale à la baleine, où les preuves scientifiques ne venaient pas renforcer l'efficacité de mesures de conservation moins absolues. Un autre exemple est la Convention de Londres selon laquelle il incombe à l'État qui procède à l'immersion de déchets de prouver que ces activités ne porteront pas atteinte au milieu marin. En outre, le Protocole de 1996 de la Convention de Londres adopte une approche de « listes inversées » inspirée par le principe de précaution, selon laquelle toute immersion de déchets dans les océans sera interdite à l'exception d'une courte liste de matériaux « acceptables » tels que les déchets de poissons.

Sur la voie de la cogestion

Les Canadiens sont les premiers à ressentir les effets néfastes de la mauvaise gestion des océans. Presque tous les jours, on rapporte des conflits dans les pêches et des changements inexplicables dans le milieu océanique. Les prévisions abondent quant aux effets de conditions extrêmes de température de l'eau, de

degré de pollution et de la récurrence du phénomène El Niño. Les océans ne sont pas des milieux stables comme on le croyait autrefois; ils fluctuent constamment en réaction à des variables environnementales, d'origine à la fois naturelle et humaine.

Quoique l'on reconnaisse que le changement climatique mondial et la pollution causée par les cours d'eau intérieurs influencent les écosystèmes océaniques, on sait peu de chose sur la nature et la portée globale de ces facteurs humains. Ce que nous pouvons cependant conclure, c'est que nous observons aujourd'hui les résultats de systèmes de gestion qui ne protègent pas la richesse économique et la salubrité environnementale à long terme des océans. En outre, la situation empirera si nous ne remanions pas nos régimes de gestion océaniques pour atteindre les objectifs de la gestion viable.

La durabilité exige que la prise de décisions et les impacts que les décisions peuvent avoir sur la société constituent une responsabilité élargie. Les choix de gestion doivent reposer sur un équilibre des cadres biologiques, économiques, socio-politiques, culturels et relatifs aux valeurs. Le meilleur moyen d'assurer cet équilibre consiste à décentraliser la gestion des ressources dont les utilisateurs de ressources dépendent, et de permettre à ceux qui sont les plus touchés par les conséquences de la gestion non viable de ces ressources d'avoir véritablement leur mot à dire dans l'utilisation de ces ressources. En fait, les intervenants²¹ doivent participer aux régimes de gestion à titre de fiduciaires des

« La cogestion signifie la dépolitisation des décisions de gestion des ressources. »

— *Un environnementaliste*

La leçon du saumon sockeye du Fraser

« Si quelque chose d'analogue à la situation de 1994 se reproduit, la porte au désastre sera grande ouverte... une autre ouverture de 12 heures aurait pu, pour ainsi dire, éliminer la dernière montaison de saumon sockeye dans la rivière Adams. Ceci aurait eu des conséquences dévastatrices pour les pêches du Pacifique, en retardant les efforts de restauration des stocks de plusieurs années et en entraînant des conséquences économiques catastrophiques pour la province. »

— *L'honorable John Fraser, P.C., Q.C. Président, Fraser River Sockeye Public Review Board*

Une montaison de saumon sockeye dans le Fraser a failli être pêchée jusqu'à extinction en 1994, par manque de précaution dans l'évaluation du nombre de poissons qui étaient de retour face aux changements en cours dans la pêche commerciale et autochtone; en effet, en 1994, le million de saumons dont on croyait qu'ils allaient revenir ne sont pas revenus comme prévu. Le total des prises admissibles, d'après les données antérieures sur les prévisions de montaison, ne tenait pas compte de l'incertitude sous-jacente de nouveaux facteurs de risque tels que le détournement des montaisons, la pêche illégale et la réduction de la surveillance sur place, ce qui remettait en cause l'exactitude des prévisions en question concernant la montaison (Fraser River Sockeye Public Review Board, *Fraser River Sockeye 1994: Problems and Discrepancies* [Ottawa, 1995], p. xiii).

ressources pour les générations d'aujourd'hui et de demain. C'est l'engagement des intervenants qui favorisera l'élargissement nécessaire des responsabilités.

Les intervenants exigent désormais de nouvelles approches de gestion viable des activités océaniques, dans lesquelles ces groupes exercent une certaine maîtrise sur les résultats. En même temps que les intervenants exigent d'y participer, les gouvernements sont de plus en plus intéressés à de nouvelles dispositions de gestion auxquelles participent les groupes d'utilisateurs, ce qui leur permet de faire face à leurs restrictions budgétaires, d'assurer une plus grande efficacité dans la formulation des politiques et la prestation des programmes, et de favoriser la gestion personnelle ainsi qu'une éthique de la conservation parmi les utilisateurs de ressources. Tout ceci explique pourquoi la notion de cogestion suscite de plus en plus d'attention.

Une approche de cogestion devrait donner aux intervenants l'occasion non seulement de participer à la gestion mais aussi de susciter le désir de prendre l'avenir des océans en main. La collaboration requise des intervenants dans l'élaboration de la Stratégie de gestion des océans énoncée dans la nouvelle *Loi sur les océans* et les dispositions de partenariat proposées pour la nouvelle *Loi sur les pêches* sont deux bons exemples de systèmes novateurs de gestion gouvernementale et non gouvernementale. En collaborant et en s'attribuant en commun les succès comme les échecs, la poursuite d'un plan d'action viable pour les océans deviendra un objectif plus tangible.

Au Canada, les autochtones ont activement recherché des dispositions de gestion dans leurs ententes sur les revendications terri-

toriales globales²² aux fins d'assurer leur participation aux décisions concernant la gestion des ressources. La cogestion de la faune et du poisson dans le Nord s'est amorcée avec la Convention de la baie James et du Nord québécois de 1975, et s'est poursuivie avec l'accord final d'Inuvialuit de 1984, l'entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in de 1992 et l'entente de Nunavut de 1993, avec ses dispositions importantes de cogestion relatives aux ressources océaniques et autres. Les régimes de gestion qui en résultent intègrent les valeurs et les connaissances traditionnelles dans la prise des décisions.

Dans le cas de la pêche à la morue de l'île Lofoten²³, la réglementation n'a pas suffi à régler le conflit entre les groupes de pêcheurs; la cogestion a été intégrée comme un moyen de faire participer plus étroitement les groupes de pêcheurs intéressés au régime de réglementation des groupes de pêcheurs. Pour reconnaître l'importance d'élargir le nombre de participants aux décisions concernant les ressources, la stratégie de cogestion a introduit un élément déterminant : la création de comités de districts faisant participer les divers groupes d'intervenants à l'établissement de la réglementation.

La cogestion est un moyen de relever les défis du plan d'action concernant les océans en rendant le concept de développement durable opérationnel. L'analyse suivante de la théorie de la cogestion et de ses applications éclairera l'élaboration des politiques dans ce domaine.



Chapitre III

Définition de la cogestion

Qu'est-ce que la cogestion?

La *gestion en coopération*, la *gestion mixte* et la *gestion en collaboration* sont autant de synonymes de la cogestion. Ces termes servent à définir²⁴ :

- une disposition institutionnelle dans laquelle la responsabilité de la gestion et de la conservation des ressources ou du développement économique ou les trois sont partagés entre les gouvernements et d'autres groupes d'utilisateurs;
- les systèmes de gestion dans lesquels les utilisateurs et d'autres intéressés participent activement à la conception, à la mise en œuvre et à l'application de la réglementation de gestion;
- le partage de la prise de décisions entre les organismes gouvernementaux et les intervenants communautaires;
- les décisions (politiques) de gestion basées sur l'échange d'information, sur la consultation des intervenants et sur leur participation;

- l'intégration des systèmes d'envergure locale et nationale;
- les dispositions institutionnelles dans lesquelles les gouvernements et d'autres parties, telles que les entités autochtones, les groupes communautaires locaux ou les secteurs de l'industrie concluent des ententes officielles spécifiant leurs droits, obligations et pouvoirs respectifs en ce qui concerne, par exemple, la conservation de l'environnement et le développement des ressources²⁵.

Ainsi, quoique l'équilibre de pouvoir entre les parties et les précisions concernant les structures de mise en œuvre varient parfois beaucoup, la cogestion est essentiellement une forme de partage de pouvoirs.

Un système de cogestion peut se mettre en place par étapes. Il peut faire participer les intervenants à titre de gestionnaires sur des aspects particuliers de la cogestion, ou il peut consister dans la consultation des intervenants par les gestionnaires, à condition que ces

intervenants n'aient pas pleins pouvoirs sur le plan décisionnel et sur le plan de la gestion.

La cogestion peut se définir de manière précise par des dispositions administratives ou juridiques. Sur le plan théorique, un vaste éventail de dispositions de partenariat et de degré de partage des responsabilités est possible.

En général, la cogestion sous-entend un accord officiel entre au moins un gouvernement et un autre groupe. Elle peut également signifier la reconnaissance officielle par le gouvernement des responsabilités de gestion d'autres partenaires ou organismes, tels que les collectivités ou les secteurs.

La cogestion n'est pas un nouveau concept dans le domaine de la gestion des pêches. En Norvège, par exemple, la cogestion de la pêche à la morue des îles Lofoten²⁶ existe depuis plus d'un siècle. Pour faire cesser les conflits entre les pêcheurs, la *Loi de Lofoten*, adoptée dans les années 1890, imputait la responsabilité de la réglementation des pêches aux pêcheurs. Les comités de districts élisent leurs propres représentants et édictent les règles de pêche : qui pêche, quand on peut pêcher et quel matériel de pêche on peut utiliser.

La cogestion est une forme de *partenariat*. Le gouvernement du Canada donne une définition de partenariat comme suit :

Un partenariat consiste en un engagement à faire quelque chose ensemble. C'est une relation qui se fonde sur des objectifs communs ou compatibles et sur l'acceptation de la répartition des rôles et des responsabilités spécifiques entre les partenaires, rôles et responsabilités qui peuvent être officiels, établis dans un contrat ou acceptés de plein gré. Un partenariat sous-entend la mise en commun des ressources (ressources finan-

cières, ressources matérielles, temps) et en conséquence un partage de risques, ainsi que le partage du pouvoir et des avantages entre tous les partenaires²⁷.

Quoique le rôle des partenaires puisse varier d'un cas à l'autre, la cogestion se distingue d'autres formes de débat ou de consultation par le fait qu'elle reconnaît l'investissement des ressources et le partage de pouvoirs.

La cogestion, telle qu'ici définie, a le gouvernement pour partenaire. La *gestion communautaire* est parfois considérée comme une forme de cogestion. Mais, lorsque la gestion communautaire ne compte pas le gouvernement comme partenaire dans le processus décisionnel, on ne peut pas parler de cogestion. Par exemple, les systèmes de tenure marine et les systèmes traditionnels de gestion des pêches, qui reposent tous deux sur une coutume de prise de décisions communautaire sans la participation officielle d'un gouvernement comme partenaire, sont des régimes de gestion communautaire, et non pas des systèmes de gestion²⁸.

D'autres exemples de gestion communautaire des ressources ont été amorcés récemment par les gouvernements provinciaux et territoriaux, en réaction aux demandes d'une participation accrue de la population locale à la gestion et comme mécanisme permettant de déléguer la responsabilité en des temps de restrictions budgétaires. Ces régimes de gestion communautaire lancés par le gouvernement comptent comme exemple le projet de forêt communautaire d'Elk Lake, dans le nord-est de l'Ontario, et l'étape d'aménagement du bassin hydrographique de Bras d'Or à l'île du Cap-Breton²⁹.

La cogestion comporte souvent un *processus multipartite*. Ce processus sous-

entend une tribune de débat, une consultation ou un processus de négociation ou de médiation, plutôt que le partenariat réel et le partage de la prise de décisions inhérents à la cogestion. Certaines dispositions de cogestion consistent dans des processus multipartites à diverses phases de leur développement.

Quoique la cogestion remonte loin dans le temps dans certaines régions, elle est nouvelle dans le processus décisionnel courant. Ainsi, le débat qui entoure le sujet est toujours en cours. Il ne faut donc guère s'étonner que la signification de la cogestion fasse encore couler beaucoup d'encre. La définition de la cogestion fournie par la TRNEE repose sur les discussions de table ronde avec les intervenants.

La définition de la TRNEE

Aux fins du présent guide de la TRNEE, la cogestion se définit au sens large comme des systèmes qui permettent un partage des responsabilités, des risques et des pouvoirs décisionnels entre le gouvernement et les intervenants qui comprennent de manière non restrictive les utilisateurs des ressources, les intérêts environnementaux, les experts et les créateurs de richesses.

La cogestion, en ce qui concerne les océans, est donc une disposition selon laquelle la responsabilité de la gestion des ressources et de la gestion des océans est partagée entre les gouvernements et les intervenants qui envisagent la gestion de manière intégrée en vue de préserver l'intégrité écologique des océans. La cogestion des activités océaniques comporte un ou plusieurs des droits et obligations de gestion suivants³⁰ :

- élaboration des politiques et évaluation — problèmes de délimitation, définition des objectifs à long terme, recherche et éducation;

- assurer la capacité de production de la ressource — surveillance de l'habitat, mise en valeur ou remise en état de l'habitat de manière viable et éprouvée, mise en valeur des stocks;
- réglementer l'accès à l'espace océanique et aux ressources océaniques — acceptation ou exclusion des membres, transfert des membres, répartition des ressources;
- réglementer la récolte des ressources — évaluation des stocks, planification des récoltes, surveillance des récoltes;
- coordonner les activités de gestion et l'utilisation des ressources risquant de provoquer des conflits — pêche commerciale et sportive, pêche de subsistance, activités de mise en valeur et de récolte, aquaculture;
- assurer la compatibilité dans l'utilisation de l'espace océanique;
- résoudre les conflits par la voie de la médiation ou par la prise de décisions par consensus;
- appliquer ou instaurer la réglementation;
- maximiser les avantages pour les exploitants de ressources et répartir l'équité des ressources entre les intéressés — gestion de la demande, amélioration de la qualité, diversité des produits;
- assurer la surveillance et la diffusion de l'information.

« ... Les régimes de cogestion sont plus ou moins officiels. Des régimes comme ceux qui sont établis selon les ententes sur les revendications territoriales sont des régimes juridiques officiels. Tandis que d'autres, comme le Pacific Walrus Management Regime, ont été instaurés par une entente entre les collectivités d'utilisateurs. »

— *Circumpolar Aboriginal People and Co-Management Practice*, p. 20

Fondements juridiques de la cogestion

Les fondements juridiques de la cogestion émanent de plusieurs sources, selon les parties concernées, la forme particulière de structure institutionnelle recherchée et la nature de ce qui est cogéré. La clé du cadre juridique de la cogestion consiste à reconnaître que, même s'il faut tenir compte de certaines limites, il existe des mécanismes légitimes qui permettent de mettre en œuvre d'autres formes de gestion au Canada.

Les dispositions de cogestion peuvent devenir applicables par la voie d'un statut; il est également possible d'intégrer une disposition de cogestion dans une loi. Comme alter-

« La cogestion recourt à la prise de décisions concertée pour élaborer les principes de gestion parmi les divers groupes d'intérêts concurrentiels. »

— *Un gestionnaire de la cogestion* native à un contexte juridique officiel, il est possible de recourir à divers mécanismes administratifs, tels que des protocoles d'entente, pour établir un mandat de cogestion. On recherche souvent des ententes internationales sous cette forme moins officielle. Par exemple, la Canada/Greenland Joint Commission a été créée par la voie d'un protocole d'entente en 1989 aux fins de préserver et de gérer le narval et le béluga qui migrent entre les eaux de ces deux pays. Certaines de ces dispositions auront une force exécutoire plus grande que d'autres.

Un grand nombre d'ententes de cogestion existantes chez les autochtones font partie des réclames des revendications territoriales globales. Les dispositions de cogestion intégrées dans ces règlements des revendications territoriales sont protégées juridiquement d'une

manière tout à fait unique, dans la mesure où les droits autochtones au Canada ont été reconnus à la fois dans le droit coutumier et par la voie de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*³¹.

Tandis que l'interprétation de ces droits est toujours en évolution, les gouvernements du Canada ont certes des obligations juridiques réelles envers les Autochtones. En fait, comme les droits autochtones protégés peuvent avoir préséance sur les tentatives statutaires de gérer les ressources, ceci peut dans la réalité inciter le gouvernement à cogérer. Si le gouvernement manque à l'une ou l'autre de ses obligations énoncées dans ces ententes, les partenaires autochtones auront probablement un recours juridique.

Trois questions juridiques encadrent la structure d'une entente sur la cogestion : la Constitution, les principes de délégation, et la mise en application. Les rôles constitutionnels imposeront inévitablement des conditions sur ce qui est négociable et qui doit être présent lors de l'établissement d'une entente sur la cogestion. Les principes de délégation peuvent créer des exigences en matière de procédure, puisque, dans certains cas, le pouvoir de déléguer doit être expressément autorisé par statut. En outre, certaines formes de délégation ne feront peut-être pas partie des options disponibles. Enfin, il peut survenir des questions quant à la mise en application de certaines ententes sur la cogestion, étant donné les principes de souveraineté parlementaire qui empêchent les tribunaux de mettre en vigueur des contrats qui tentent de lier des gouvernements successifs.

Un rapport publié par l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture (FAO), souligne les défis provisoires auxquels il faut s'attendre si l'on essaie de rendre la cogestion

opérationnelle à l'échelle locale par la voie de réformes juridiques :

En ce qui concerne les aspects juridiques, il a été signalé que la délégation de pouvoirs de gestion à l'échelle locale exigerait dans de nombreux pays une révision majeure, voire de fond en comble des lois concernant les pêches et peut-être d'autres lois connexes. Ceci risque de poser quelques problèmes dans les situations où certaines formes de droits traditionnels de pêche sont déjà accordés aux villages de pêche comme, par exemple, dans le cas des pays de l'archipel du Pacifique. Dans d'autres cas où les conditions socio-économiques et politiques complexes prédominent, les changements juridiques requis seront peut-être difficiles à opérer³².

Si l'on prend les pêches comme modèle — des dispositions semblables pourraient s'appliquer aux lois portant sur d'autres questions de gestion des océans — certaines suggestions sont présentées ici quant à la manière dont la cogestion pourrait bénéficier d'un appui au Canada par la voie législative³³.

Deux approches générales pourraient être envisagées pour favoriser par la loi la cogestion des pêches au Canada. Premièrement, la *Loi sur les pêches* existante pourrait être modifiée. Deuxièmement, on pourrait présenter une nouvelle loi de cogestion indépendante.

1. Modification de la *Loi sur les pêches* : La modification de la *Loi sur les pêches* pourrait établir un cadre habilitant qui permettrait d'élaborer et de mettre en œuvre des dispo-

Les tribunaux reconnaissent les pouvoirs de cogestion

La société Nunavut Tunngavik a demandé à la Cour fédérale de casser la décision du ministère des Pêches et des Océans en ce qui concerne la création de contingents de turbot pour la pêche dans le détroit de Davis en 1997. Nunavut prétend que le ministre n'a pas respecté le pouvoir du Conseil consultatif de gestion de la faune de Nunavut (NWMB) et que le ministre n'a pas examiné suffisamment les recommandations dudit Conseil, tel qu'exigé par l'entente sur les revendications territoriales de 1993 conclue entre les Inuit de Nunavut et le gouvernement du Canada. En mettant de côté cette décision, le juge Campbell a conclu que le ministre outrepassait ses pouvoirs, tels qu'autorisés par la loi, en ne tenant pas compte des considérations appropriées. Le juge Campbell a souligné l'importance de l'entente conclue dans ce contexte de droits autochtones dans *Nunavut Tunngavik Inc. c. Ministre des Pêches et Océans (Canada)* (14 juillet 1997) T-872-97 (C. F. T. D.). Cette décision est actuellement en appel.

Ce jugement reconnaît non seulement le caractère légitime du rôle du NWMB dans les décisions concernant la gestion de la faune, mais il tient également compte des exigences de « consultation » énoncées dans l'Entente. Le juge Campbell a souligné que le simple fait de recevoir et d'examiner les avis et recommandations du NWMB ne signifie en rien une inclusion « significative »; en bref, il a souligné que le ministre doit respecter l'esprit et pas simplement la lettre de l'Entente. Un examen judiciaire des conditions communes aux ententes de cogestion ne peut que contribuer à légitimer et définir davantage les dispositions de cogestion au Canada.

sitions de cogestion des pêches par la voie de diverses dispositions :

- inclure les engagements pris par les gouvernements d'appliquer la précaution et la cogestion à la gestion des pêches dans l'article approprié de la loi;
- confier au ministère des Pêches et des Océans le mandat d'élaborer une stratégie nationale et un plan d'action pour la cogestion des pêches;
- inciter le ministre des Pêches et des Océans à promouvoir la conclusion d'ententes de cogestion et la création de conseils de cogestion;
- autoriser le ministre à donner force légale aux mesures de conservation élaborées selon les ententes de cogestion par la voie de conditions d'octroi de permis et d'arrêtés ministériels;
- autoriser le ministre à créer des conseils régionaux pour coordonner les efforts de cogestion des conseils locaux;
- autoriser le gouverneur en conseil à prendre des dispositions réglementaires concernant : la création de conseils de cogestion, comportant des exigences de représentation équitable; l'établissement des critères d'accréditation et d'imputabilité de la représentation des intervenants; la désignation des zones de cogestion; l'élaboration de plans de gestion des pêches par des conseils de cogestion; l'établissement de pouvoirs financiers et de dispositions financières pour les conseils de cogestion; le renforcement de l'application et du respect des plans de gestion des pêches et la création de sanctions appropriées.

2. Dépôt d'un projet de loi concernant la cogestion des pêches au Canada : un cadre juridique favorisant la cogestion pourrait

être établi par la voie d'une loi fédérale spéciale qui pourrait être intitulée « Loi concernant la cogestion des pêches au Canada ». Une loi séparée serait justifiable pour au moins deux bonnes raisons : Premièrement, une loi séparée soulignerait l'importance cruciale que le gouvernement accorde au remaniement et à la réforme des dispositions de gestion des pêches, à la lumière des engagements pris sur le plan du développement durable. Deuxièmement, une loi axée sur la promotion des dispositions de cogestion, et qui ne porterait pas sur une multitude d'autres problèmes tels que la lutte contre la pollution, pourrait accélérer l'adoption des lois. Des dispositions juridiques semblables à celles qui ont été suggérées pour la modification de la *Loi sur les pêches* pourraient également être adoptées.

De même, les deux propositions législatives pourraient être élargies pour inclure des pouvoirs réglementaires et ministériels qui faciliteraient la gestion communautaire. Par exemple, le Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick a suggéré récemment la création de commissions de pêche communautaire, sous réserve de l'avis des conseils de pêche biorégionaux chargés de la protection plus générale de l'écosystème, telle que la protection des zones de fraie qui s'étendent sur plus d'une région de gestion communautaire³⁴.

La loi sur les océans

La *Loi sur les océans* du Canada, qui est entrée en vigueur le 31 janvier 1997, offre de nouvelles possibilités de cogestion dans deux domaines essentiels : l'établissement de zones de protection marine et l'élaboration de plans de gestion intégrée pour les eaux côtières et marines. Cette Loi exige que le ministre des

Pêches et des Océans dirige et coordonne l'élaboration et la mise en œuvre d'un système national de zones de protection marine et qu'il coordonne des plans de gestion intégrée pour les zones d'eaux côtières et marines. La Loi, qui revêt une grande importance pour la cogestion, autorise le ministre à créer des conseils de consultation ou de gestion, faisant entre autres appel à des représentants de tous les ordres de gouvernement, d'organisations autochtones et de collectivités côtières et d'autres personnes pour contribuer à la planification. Les dispositions réglementaires prises par le gouverneur en conseil permettent de donner force légale aux plans de gestion des zones de protection marine et aux plans de gestion intégrée des eaux côtières et marines.

Voici un exemple de la manière dont les dispositions de cogestion pourraient s'appliquer à la désignation et à la gestion des zones marines protégées. Le ministre des Pêches et des Océans pourrait créer des comités consultatifs régionaux pour les zones de protection, à raison d'un pour chacune des côtes : l'Atlantique, le Pacifique et l'Arctique. Ces comités, qui regrouperaient des scientifiques, des représentants des collectivités, des organismes autochtones, des intérêts industriels, des universitaires et des porte-parole du gouvernement, pourraient être chargés de définir, d'évaluer et de sélectionner des lieux à protéger en priorité. La *Loi sur les océans* fournit, à l'article 35, diverses raisons de sélectionner certains lieux, dont la protection des ressources halieutiques, la conservation de l'habitat des mammifères marins, la protection d'espèces menacées ou d'espèces en danger, et la conservation de zones marines riches en biodiversité ou en productivité biologique.

Pour chaque lieu choisi, le ministre pourrait former un comité consultatif pour la zone marine qui serait chargé d'élaborer un plan de gestion de la zone de protection marine. Un plan pourrait recommander diverses mesures de gestion, dont l'interdiction de certaines activités, la restriction de l'utilisation de certaines zones et l'organisation du trafic maritime.

Des règlements pourraient être adoptés pour chaque plan de gestion d'une zone de protection marine, et ils pourraient comporter la création d'un conseil de cogestion. Ce conseil pourrait être entre autres chargé d'accorder des permis pour les activités autorisées, telles que l'écotourisme et la pêche à petite échelle, de surveiller la mise en œuvre du plan, de promouvoir la sensibilisation du public et de mettre le plan à jour périodiquement.

Les dispositions de cogestion peuvent également être envisagées pour régler des problèmes de pollution et des conflits d'utilisation dans les eaux côtières et marines. On pourrait par exemple créer des comités consultatifs de gestion intégrée des zones côtières pour chaque province ou territoire côtier. Avec une vaste représentation autochtone, communautaire, industrielle, universitaire et gouvernementale, ces comités pourraient donner le ton à d'autres initiatives de planification locale. Ces comités pourraient clarifier des questions telles que : le contenu anticipé des plans de gestion intégrée; les sous-régions géographiques appropriées à des fins de planification (ex. : la Nouvelle-Écosse pourrait être divisée entre la côte est, la côte sud, l'île de Cap-Breton, la baie de Fundy et le golfe du Saint-Laurent); l'étendue de la planification de la gestion au grand large (ex. : mer territoriale de 12 milles nautiques ou zone économique

exclusive de 200 milles); les besoins et sources de financement; les priorités de la recherche; l'à-propos des dispositions juridiques et institutionnelles existantes.

À l'issue des exercices préliminaires d'orientation, le ministre des Pêches et des Océans pourrait nommer des comités consultatifs de gestion locale intégrée pour les sous-régions recommandées, qui auraient pour mandat d'élaborer des plans de gestion intégrée. Ces plans de gestion intégrée pourraient établir des objectifs de développement socio-économique, définir les besoins en recherche et en éducation, suggérer des projets précis tels que le nettoyage d'un dépotoir marin ou la création d'un parc d'écotourisme sous-marin, établir des directives de qualité du milieu marin, et proposer des restrictions de zonage marin.

La *Loi sur les océans* semble offrir deux avenues pour la mise en œuvre des plans de gestion intégrée et peut-être de nouvelles institutions de cogestion telles que les conseils de gestion intégrée des zones côtières. Le ministre pourrait conclure des ententes de mise en œuvre avec toute personne ou organisme, et le ministre pourrait recommander au gouverneur en conseil d'appliquer certains règlements.

On ne sait toujours pas très bien dans quelle mesure le ministère des Pêches et des Océans adaptera les dispositions de cogestion en fonction de la *Loi sur les océans*. Dans un document publié en janvier 1998, *Vers une stratégie sur les océans du Canada*, le Ministère ne propose aucune institution de cogestion mais s'engage à consulter davantage les Canadiens sur les démarches appropriées de planification et de gestion intégrée. Dans un document de travail publié en janvier 1997, *Établissement et gestion des zones de protection*

marine en vertu de la Loi sur les océans, le Ministère, quoique engagé à former des partenariats, préconisait une grande souplesse dans les dispositions futures de cogestion. Ces dispositions pourraient aller de la responsabilité exclusive du MPO pour certaines régions marines protégées à la cogestion ou à la consultation et à des programmes de sensibilisation du public pour les lieux côtiers protégés.

Il reste de nombreux défis à relever en ce qui concerne la planification de la gestion intégrée des eaux côtières et marines : former des conseils de consultation et de gestion qui soient à la fois représentatifs des intérêts et pratiques quant au nombre; clarifier la relation entre les exercices de planification des zones de protection marine et les initiatives de gestion intégrée; surmonter les conflits de compétence territoriale en mer avec les provinces quant aux ressources marines et à leur gestion; étudier les dispositions appropriées avec les organismes de gestion créés selon les accords sur les revendications territoriales; déterminer dans quelle mesure cela peut influencer sur l'aménagement des terres côtières. La *Loi sur les océans* soustrait les rivières et les lacs à l'application de la planification intégrée, et limite la planification de la gestion intégrée aux activités exercées dans les estuaires, les eaux côtières et les eaux marines ou aux activités qui y portent atteinte³⁵.

Quels avantages éventuels présente la cogestion?

La cogestion et ses divers dérivés offrent au gouvernement l'occasion d'abandonner la microgestion au profit des macrocadres. Ainsi, le gouvernement peut redéfinir sa fonction et se réorienter, si nécessaire, vers un rôle comportant divers degrés de réglementation et d'ani-

mation. Les intervenants peuvent se charger de prendre les décisions de gestion, tandis que le gouvernement établit les objectifs généraux, anime le processus de gestion et vérifie les résultats. La planification et la gestion intégrées des activités océaniques qui font appel à tous les intervenants constituent deux moyens de réduire les conflits entre usagers et d'améliorer l'efficacité des politiques et programmes.

Rassembler les groupes d'intérêts

Les groupes d'utilisateurs et d'autres intérêts communautaires stratégiques voient la cogestion comme un moyen de combler les lacunes dont souffrent les régimes existants.

Les océans ne sont ni statiques, ni compartimentés; leurs eaux ne respectent aucune secteur économique, ni aucune compétence territoriale ou frontière. Cependant, notre approche traditionnelle de gestion réglementaire, qui porte sur des problèmes plutôt que sur des écosystèmes, a eu tendance à créer un système de plus en plus fragmenté, avec un processus décisionnel pour les pêches, un autre pour le transport maritime, un autre pour les questions de pétrole et de gaz, et encore un autre pour la protection environnementale. La cogestion pourrait rassembler les divers intérêts et intervenants, ce qui permettrait de comprendre plus globalement les contraintes et les débouchés relatifs à l'utilisation de l'environnement et des ressources.

Modifier les relations

Un changement de rôles comporte également un changement de relations. La relation « sacrée » entre l'organe chargé de la réglementation, d'une part, et les entités soumises à cette réglementation, d'autre part, est solidement ancrée dans la société canadienne.

Toutefois, les gouvernements interviennent moins directement, commencent à mener leurs activités autrement, tandis que les gens touchés par leurs décisions exigent d'avoir davantage leur mot à dire dans la manière dont ces décisions sont résolues. La cogestion peut contribuer à mieux faire comprendre les nouvelles relations qui unissent le gouvernement et les intervenants. Les cogestionnaires devront redéfinir leurs relations entre eux : en tant que membres de mêmes équipes de gestion, ils doivent ensemble porter le fardeau et la responsabilité des décisions quotidiennes.

Favoriser l'imputabilité conjointe³⁶

Dans toute disposition efficace de cogestion, tout accroissement du pouvoir décisionnel accordé à un intervenant sera assorti d'un degré accru correspondant d'imputabilité. Lorsque les intervenants participent à titre de cogestionnaires, ils sont moins susceptibles d'agir uniquement en fonction de leurs intérêts s'ils savent qu'ils seront, au moins dans une certaine mesure, tenus responsables des conséquences de leurs décisions.

L'imputabilité mixte dans des dispositions de cogestion accroît également la probabilité d'un consensus en mettant les intervenants en contact avec un éventail de perspectives, et en élargissant éventuellement la compréhension d'un problème. Moins l'orientation des intervenants engagés est étroite, plus il y a des chances que les

« Selon moi, la cogestion comporte des systèmes qui non seulement permettent mais également encouragent le partage de la prise de décisions de gestion par les divers intervenants et ordres de gouvernements. »

— *Un représentant de l'Union mondiale pour la nature*

« La cogestion se définit comme la gestion pour le bien commun. Pour que la cogestion fonctionne, les intervenants doivent être en mesure de laisser de côté leurs intérêts individuels pour atteindre des objectifs qui répondent aux besoins de l'ensemble. Ceci sous-entend le concept de gestion et de protection de l'environnement pour les générations de demain. Elle exige également une approche globale de l'écosystème. Les océans ne peuvent pas être considérés simplement comme une ressource pour les pêches ou le tourisme; ils sont un univers pour le poisson et la faune qui y établissent leur demeure. »

— *Un membre de la TRNEE*

solutions qui tiennent compte de l'opinion de la majorité se réalisent.

En outre, les décisions prises par un groupe de cogestionnaires — n'importe quel groupe, mais en particulier un dans lequel il y a une imputabilité mixte — sont moins susceptibles que des décisions unilatérales de reposer exclusivement sur des considérations à court terme. Lorsque les considérations à long terme entrent en ligne de compte, les décisions sont plus susceptibles d'aller dans le sens des objectifs du développement durable.

Appuyer la transparence et l'autonomie

Comme les problèmes naissants relatifs aux océans relèvent de plusieurs compétences territoriales, il n'est pas facile, dans certains cas, de les régler à l'aide de la réglementation imposée qui n'allie pas les objectifs écologiques, économiques et sociaux. Les processus décisionnels existants ont été critiqués pour leur manque de transparence, et parce qu'ils vont à l'encontre de la viabilité et aussi parce qu'ils sont exposés à l'influence politique, et ce au détriment de la stabilité à long terme nécessaire pour prendre des décisions d'ordre industriel ou commercial. La participation des groupes d'utilisateurs dans le processus stratégique offre la possibilité de mettre sur pied des processus décisionnels ouverts et transparents, et permet à ces groupes d'utilisateurs d'exercer plus de pouvoir sur les décisions qui touchent l'utilisation et la jouissance des ressources et de l'espace des océans.

La Prince William Sound Aquaculture Corporation en Alaska³⁷ est un exemple de la manière dont la cogestion peut favoriser l'autonomie. Cette société a été formée en 1974 pour soutenir la montaison du saumon dans la région. Les fermiers de la région voulaient lutter contre la raréfaction de la ressource et se protéger contre les fluctuations naturelles que subit la population du poisson. Tandis que la cogestion d'une écloserie du saumon rose par une association régionale de pêcheurs à but non lucratif et un organisme d'État a grossi les revenus des seineurs de saumon rose, elle a réduit les conflits relatifs à l'attribution de stocks mis en valeur et sauvages.

Délégation de pouvoirs décisionnels

La cogestion coïncide avec la tendance actuelle en gestion à déléguer la prise de décisions au plus bas niveau possible. Cependant, il faudra définir le degré approprié selon la nature de chaque problème. Ce pourrait être la collectivité locale ou le premier ministre. Ou encore, ce pourrait être la communauté internationale. Il se pourrait également que diverses composantes d'un projet ou d'un problème exigent une prise de décision à plusieurs niveaux.

Le projet d'aménagement d'extraction du gaz naturel au large de l'île de Sable de deux milliards de dollars (SOEP), par exemple, exige l'approbation de l'Office national de l'énergie (ONE) et celle de l'évaluation environnementale; il comporte également des intérêts à l'échelon national. Mais les promoteurs ont reconnu que, avant l'approbation relative à la réglementation et outre cette dernière, ce projet doit également obtenir l'approbation des intervenants concernés dans les collectivités côtières de Nouvelle-Écosse. En outre, il faut qu'il soit approuvé par ceux qui représentent d'autres utilisations que cet espace océanique.

Le consortium d'aménagement du SOEP a formé, avant les audiences de l'ONE, un partenariat avec le milieu de la pêche, de l'aquaculture et le milieu communautaire aux fins d'établir les principes de collaboration dans leurs activités communes.

Répondre aux besoins régionaux

Avec sa base élargie et un plus grand degré de participation des intervenants, la cogestion permet aux parties d'exploiter davantage les connaissances locales et de tirer parti des points forts propres à chaque région. En même temps, la satisfaction des besoins régionaux

sera sans doute plus appropriée et éclairée.

Un bon exemple de ce qui précède est le groupe de travail de gestion de la rivière Kuskokwim (Kuskokwim River Management Working Group)³⁸ en Alaska. Ce programme de gestion se distingue particulièrement par son recours considérable aux connaissances collectives des bénévoles de la région, et surtout aux connaissances traditionnelles des aînés autochtones et d'autres pêcheurs dans la planification de la pêche et dans la collecte et l'analyse des données.

Améliorer la Baie : Étude de cas hypothétique d'application de la cogestion

La qualité de l'environnement dans la Baie, juste au nord de l'île de Vancouver, se détériorait depuis quelque temps. Le port, qui constituait une partie importante du revenu de la ville, était également source de pollution. Il y avait beaucoup d'eaux usées qui provenaient de la ville, et qui étaient déversées uniquement après avoir reçu un traitement primaire; en outre, les débris forestiers étaient nombreux et la siltation causée par l'exploitation forestière dans le bassin hydrographique de la rivière qui se déverse dans l'océan à la baie de Melville était importante.

Ce qui a finalement déclenché l'intervention environnementale, ce fut un déversement de pétrole pendant le transbordement de pétrole sur une péniche dans le port. Un groupe de citoyens de la ville a demandé que l'on

« La cogestion soutient des capacités de recherche qui allient des connaissances traditionnelles ou populaires aux connaissances scientifiques occidentales. »

— *Un représentant d'ONGE*

intervienne après que plusieurs oiseaux marins eurent été mazoutés. Au cours d'une semaine pendant laquelle les stations locales de radio et le journal de la ville ont alimenté le débat public, un groupe d'organiseurs d'activités touristiques s'est joint au groupe de citoyens, ainsi qu'une chorale du collège de la région, des conseillers municipaux, la chambre de commerce et, enfin, quelques employés du parc provincial à l'extrémité sud de la Baie. D'après ces employés, qui ont refusé d'être cités, le parc créé dix ans plus tôt ne pouvait plus répondre aux attentes tant qu'il y aurait une pareille pollution chronique sur la côte.

Un groupe de travail représentant un grand nombre des parties qui exigeaient une intervention non officielle s'est réuni. Le groupe de travail est vite devenu un groupe multipartite, composé de représentants du groupe de citoyens et de l'association de propriétaires de centres touristiques formée à la hâte dans le parc et à proximité, des élus municipaux et d'un représentant de chaque parc, de Transports Canada (et des autorités portuaires), et de l'industrie forestière. À l'aide d'un médiateur qui était expérimenté en concertation et qui savait comment obtenir la documentation appropriée sur les divers sites Web, le groupe multipartite s'est mis au travail.

Une fois que les membres du groupe de travail eurent exprimé leurs opinions et diffusé leurs griefs, la première étape consista à définir le problème : améliorer la qualité de l'environnement de la Baie et empêcher la pollution chronique provenant de diverses sources.

La deuxième étape consista à définir la région géographique. L'équipe de gestion devait être suffisamment importante pour permettre l'intégration de problèmes connexes, mais suffisamment restreinte pour correspon-

dre aux intérêts des intervenants. Le groupe a défini la région qui devait comprendre la Baie, l'estuaire et le bassin hydrographique de la rivière qui se déversait dans la Baie.

Cet exercice révéla au grand jour la présence de quatre autres intervenants : les services publics d'électricité provinciaux qui géraient le débit d'eau dans la rivière; le groupe de naturalistes, avec ses nombreux membres canoéistes et observateurs d'oiseaux dans la région en amont de la rivière et qui, implicitement, représentaient aussi de manière non officielle les utilisateurs des installations de loisirs telles que les kayakistes; le ministère de la Défense nationale, qui comptait créer une installation militaire pour l'avitaillement en carburant; et une petite entreprise qui recevait des contrats de dragage du port mais qui faisait également un peu d'extraction de sable dans la baie pour l'industrie de la construction. Après un certain débat, les représentants de ces intérêts ont été invités à participer au processus multipartite.

L'étape suivante consista à rallier les participants autour d'une liste d'objectifs communs faisant partie d'une nouvelle disposition de partenariat. En raison de la diversité des points de vue et des attentes, il était important de trouver un terrain d'entente, d'établir la priorité des objectifs et d'être réaliste quant aux limites imposées.

La porte-parole de Transports Canada croyait que la qualité de l'eau dans le port pouvait être améliorée, mais signala qu'il y avait des problèmes d'application de la réglementation relatifs à la circulation maritime. Elle fut surprise d'apprendre que les organisateurs d'activités touristiques dans le parc croyaient qu'ils étaient touchés par la pollution du port. Elle se demandait si la pollution municipi-

pale et les débris de l'exploitation forestière expliquaient en partie cette pollution.

Quoiqu'il en fût, dit-elle, son organisme accueillerait favorablement les changements, parce que ceci renforcerait le rôle du ministère dans l'application des règlements. Quant au représentant municipal, après avoir exposé en détail la longue histoire de l'insuffisance du financement provincial du système de gestion des déchets de la ville, il reconnut que même le système de traitement primaire était souvent en panne, ce qui forçait la ville à déverser des eaux d'égout non traitées.

Le groupe a étudié plusieurs idées lancées spontanément pour trouver d'autres solutions : réduire le transport maritime, créer une zone maritime protégée qui interdirait tout trafic commercial, repérer tous les déversements de déchets à l'extérieur de la Baie à l'aide d'une canalisation de déversement au large, et améliorer la gestion des déchets avant leur déversement dans l'estuaire.

Une fois ces solutions possibles définies, certains membres du groupe de travail qui n'approuvaient pas ces solutions ont quitté le groupe. Ce processus d'auto-sélection a permis de définir les principaux intervenants, qui ont ensuite pris la question en main.

Les autres groupes multipartites ont ensuite officialisé les solutions convenues par les parties. Certaines de ces solutions — l'amélioration de la gestion des déchets, par exemple — exigeaient un apport de capitaux. D'autres exigeaient un partage des responsabilités. Les parties qui jouaient le rôle principal ont été définies, notamment les trois ordres de gouvernement : la municipalité, la province représentée par le parc, et le gouvernement fédéral représenté par Transports Canada. Le groupe de citoyens de la région a

proposé d'organiser une campagne de nettoyage des cours d'eau et de la plage semblable à celle qui avait eu lieu dans le port de Hamilton en Ontario. Les naturalistes ont proposé de fournir de l'information sur la biodiversité et sur la qualité de l'eau des cours d'eau résultant de leur observation du bassin hydrographique, tandis que le représentant de l'industrie forestière a proposé que l'industrie forestière assume le coût de ce programme.

Le mécanisme permettant d'officialiser et de mettre en œuvre cette entente était décrit dans la nouvelle *Loi sur les océans*. Cette Loi tente de coordonner la responsabilité fédérale en matière d'océans par la voie d'une stratégie de gestion des océans qui définit le principe de la gestion intégrée des activités dans les estuaires, les eaux côtières et les eaux marines (par. 30.b). Cette Loi indique que le ministre des Pêches et des Océans « dirige et favorise l'élaboration et la mise en œuvre de plans pour la gestion intégrée de toutes les activités » relatives à la gestion intégrée (par. 31). Le ministre « élabore et met en œuvre des orientations, des objectifs et des programmes » avec d'autres personnes ou organismes, ou avec un autre ministre (par. 32). Le ministre peut créer des organismes de consultation ou de gestion (par. 32.c.i) « et peut conclure des accords » avec ces personnes ou ces organismes (par. 33.1.b). En vertu des responsabilités juridiques énoncées dans la *Loi sur les océans*, le représentant du gouvernement fédéral a pris la tête des opérations, en collaboration avec les intervenants, pour élaborer une entente.

On a défini les groupes-clés, et l'on a officialisé leurs responsabilités et rôles selon les lignes directrices et les règlements de la *Loi sur les océans*. Cette entente a été publiée. Dans le cadre de cette entente, et de concert avec le

ministère de l'Environnement et d'autres ministres et organismes signataires de l'entente, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a pris à son compte la responsabilité d'« établir des directives, des objectifs et des critères concernant la qualité du milieu marin. »

(par. 32.d). Les autres parties ont convenu que les divers ordres de gouvernement représentent l'intérêt du grand public, tandis que le groupe de citoyens a manifesté le désir de former un sous-comité d'experts locaux indépendants qui serviraient de chiens de garde pour la protection du public.

Un processus de consultation a servi à rédiger les lignes directrices, les objectifs et les critères. On a donné à certains groupes d'intérêt ainsi qu'à la collectivité l'occasion de formuler leurs commentaires. Une fois l'ébauche officialisée, le groupe a accepté d'élaborer un plan de gestion précisant comment les objectifs seraient atteints, en attribuant les responsabilités et en établissant les échéanciers pour chacune des activités considérées comme prioritaires. Un cycle de planification annuelle a été mis en place, et les ressources ont été attribuées par les trois ordres de gouvernement aux diverses initiatives. Celles qui ne pouvaient être financées pendant l'exercice financier en cours allaient être réexaminées au cours de l'exercice suivant.

Quoique la coordination intergouvernementale améliora la prise de décisions, les membres se sont rendu compte après un certain temps qu'il était indispensable de faire participer plus pleinement les groupes d'intérêts locaux si l'on voulait assurer la réussite à long terme de leurs efforts. À cette fin, ils ont entrepris de faire participer la collectivité par la voie d'activités de diffusion et de sensibilisation, ont recherché des moyens de former des

bénévoles communautaires à mener certaines activités et ont restructuré leur comité pour permettre à d'autres intervenants de faire partie de ce groupe.

Conclusion

La cogestion est un concept en évolution. Quand il fonctionne, chaque groupe bénéficie des dispositions de cogestion. En gros, les responsabilités et les risques sont partagés, le climat est propice à la participation, et les aptitudes et ressources complémentaires améliorent l'ensemble du système de gestion. Le prochain chapitre porte sur trois éléments-clés que la TRNEE considère nécessaires pour élaborer des régimes de gestion efficaces.



Chapitre IV

Régimes de cogestion : La voie de la réussite

Le succès ou la réussite d'une entente de cogestion dépend d'un grand nombre de facteurs. Le présent chapitre porte sur les éléments particuliers qui sont considérés comme indispensables à la réussite d'une entente de cogestion. Les trois éléments fondamentaux sont une institution qui apporte un soutien solide, l'engagement réel des intervenants, et des mécanismes de renforcement des capacités.

Une institution qui apporte un soutien solide

La cogestion a pour but de susciter chez tous les intervenants un sens collectif de la propriété et de la responsabilité, pour qu'ils soient conscients de l'impact de leurs actions sur l'ensemble du système. Le défi consiste à créer une institution compétente et dans laquelle on ait confiance pour donner naissance à un processus de gestion fructueux à long terme. En fait, la qualité du système de cogestion dépend de celle de l'institution — conseil ou agence — chargée de la mise en œuvre.

La tâche de l'institution est complexe : préparation d'ententes de cogestion et mise sur pied de programmes de gestion à long terme. La création d'une telle institution compétente et qui inspire confiance — qui puisse prendre des décisions qui seront mises en œuvre — exige un soutien politique solide : politiques de soutien, lois habilitantes et financement.

À partir de nos études de cas, nous avons déterminé que les dispositions institutionnelles les plus efficaces sont celles qui émanent de l'entente de cogestion, surtout lorsqu'on attribue des rôles et des responsabilités précises quant à la mise en œuvre de l'entente. L'institution créée dans le cadre d'une entente de cogestion serait entre autres chargée de ce qui suit :

- déterminer les relations appropriées entre les intervenants, y compris les rôles des partenaires de cogestion, d'autres ordres de gouvernement et du public en ce qui concerne la création et la mise en œuvre de programmes;

- instaurer la confiance en faisant participer le grand public aux initiatives de sensibilisation et d'éducation;
- collaborer avec les institutions à divers paliers du gouvernement, ainsi que dans le milieu des affaires, de la recherche et dans le milieu universitaire;
- collaborer avec d'autres intervenants, quels qu'ils soient, et rechercher activement leur participation à des initiatives de gestion à long terme;
- concevoir des systèmes de mise en œuvre pour l'entente de cogestion;
- préserver les connaissances locales et les intégrer dans la conception et la mise en œuvre du programme;
- renforcer les capacités pour faire participer un plus vaste éventail d'intervenants à la mise en œuvre et à la conception.

« Le Fraser Basin Management Board est un système de cogestion tout à fait unique. La région géographique du bassin s'étend sur 240 000 kilomètres carrés, ce qui correspond à peu près à la superficie de la Grande-Bretagne. Avec 96 premières nations qui parlent sept langues, avec divers ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal), et avec divers secteurs, nous nous employons à former un Fraser Basin Council. »

— *Un membre du Management Board de Fraser Basin*

Tandis que certains comités de cogestion sont des organes consultatifs, d'autres sont décrits comme des institutions de gestion des affaires publiques. Ces institutions ne sont pas seulement responsables du régime de cogestion, mais aussi de l'intérêt public. À cette fin, toute mesure qu'elles prennent est soumise à une révision judiciaire. Le Gwich'in Renewable Resources Board est un exemple d'une institution de gestion des affaires publiques.

Le système de gestion de la Nunavut Federation, toujours en cours d'élaboration, est en train de créer une commission chargée de l'octroi des permis pour les eaux intérieures, une commission d'aménagement du territoire et une commission de gestion de la faune. La même loi habilitante contient une disposition concernant la fusion de ces diverses commissions en un seul Nunavut Marine Council. Tandis que le gouvernement détient le pouvoir de se substituer au Conseil, ce pouvoir se borne à tout ce qui touche les objectifs de conservation.

Les études de cas qui figurent dans l'annexe II offrent des exemples plus détaillés des nombreuses variations possibles dans les institutions de cogestion. En Australie, la Stratégie de gestion de la Grande Barrière³⁹, mise en place en réaction aux objections des Australiens à l'exploitation minière des coraux et au forage de pétrole sur le récif et aux alentours, a créé une autorité compétente qui recherche activement la participation du public dans la gestion et la conservation. La participation du public dans toutes les zones de gestion était au cœur de l'approche stratégique. Dans les Philippines⁴⁰, les pêcheries municipales sont cogérées, et se distinguent particulièrement par la participation d'organisations non gouvernementales (ONG) dynamiques et bien financées. Aux États-Unis, le U.S. Pacific

Fishery Management Council⁴¹ est l'un des huit conseils régionaux, dont chacun dispose de la latitude nécessaire pour gérer sa propre région. Au Canada, l'Entente de Gwaii Haanas⁴² pour South-Moresby (îles de la Reine-Charlotte, Colombie-Britannique) avait une perspective complètement différente. Cette entente contient des déclarations parallèles sur la souveraineté, ainsi que sur la propriété de l'archipel de South-Moresby et le titre à ce dernier, tout en affirmant la volonté des Haïdas et du gouvernement du Canada de collaborer.

Quoique la cogestion puisse prendre bien des formes, plusieurs facteurs influent sur les décisions relatives à la forme que peut prendre une entente de cogestion. Pour former un organe de cogestion indépendant et imputable à la fois, et pour s'assurer qu'il fonctionne efficacement, il faut que le gouvernement soit fermement déterminé à agir, même — et peut-être surtout — lorsque les intervenants ne parviennent pas à s'entendre. Il est également indispensable d'avoir une personne ou un organisme indépendant pour contribuer à écarter les obstacles, en particulier pendant les premières étapes de développement. Il importe ainsi de s'entendre sur un processus neutre de règlement des différends dès le départ. En ces temps de restrictions budgétaires, où il est particulièrement difficile de renforcer la capacité des institutions, toutes les parties concernées devront rechercher des modes de financement novateurs pour atteindre ces objectifs.

Engagement réel des intervenants

Les valeurs sociales, environnementales et économiques ainsi que les préoccupations et les aspirations des intervenants doivent faire partie du système de cogestion. La meilleure

manière d'aborder cet aspect consiste à assurer une participation ouverte et transparente du public qui soit favorable au processus de cogestion.

Forts du succès de la collaboration du public dans l'élaboration de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) au milieu des années 1980, les gouvernements ont fait des consultations publiques un temps fort de chaque étape importante d'élaboration de politiques. L'exercice de la *Loi sur la protection de l'environnement* a démontré que les intervenants étaient aptes à contribuer de manière significative à un sujet techniquement complexe et très controversé. L'adoption à la hâte du projet de loi est venue cautionner davantage la valeur de l'engagement public comme instrument efficace d'élaboration de politiques.

L'importance de la consultation publique a été réaffirmée dans le rapport de 1995 du Groupe de travail fédéral sur le Renforcement des services d'élaboration des politiques, présidé par Yvan Fellegi, statisticien en chef du Canada. Relevant du greffier du Conseil privé, le Groupe de travail a défini que la consultation publique était l'une des sept fonctions essentielles qui contribuent à la réussite et à l'acceptation des politiques d'un gouvernement.

L'engagement du public joue un rôle utile sur plusieurs plans dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Par la voie du dialogue et du débat, les intervenants et les décideurs ont l'occasion d'analyser les aspects complexes des problèmes essentiels, de définir les valeurs et principes qui s'appliqueront dans l'action, d'explorer de nouveaux concepts, de former des alliances et de donner aux phases de mise en œuvre et de prestation leur légitimité.

En matière de politique de gestion des activités océaniques, comme il faut intégrer des considérations complexes d'environnement et de ressources humaines à la prise de décisions économiques, la consultation et la participation du public à la prise de décisions revêt une importance particulière. Dans tous les cas, les décisions comporteront des compromis. Si les intervenants participent au processus décisionnel, y compris à la conception des étapes de consultation et de participation, les résultats auront plus de chances d'être appuyés. En fait, dans un engagement vérita-

blement efficace de la part des intervenants, ces derniers ont vraiment l'impression que l'on s'occupe de ce qui les inquiète. En même temps, ils peuvent aussi comprendre sous un jour nouveau l'autre partie, ce qui permet sans doute d'éviter des réactions négatives au départ ou de dissiper les perceptions erronées d'une proposition.

Les personnes qui ont participé au programme de la baie de Chesapeake aux États-Unis⁴³ ont reconnu l'importance d'un vaste consensus. Dans les années 1960, la grave détérioration de la qualité de l'eau dans la baie

Conditions préalables à une consultation réussie

- Tous les participants croient que l'exercice est un apport positif.
- La haute direction est engagée.
- Il y a une volonté d'être influencé par de l'information et des arguments fondés.
- Les participants sont prêts à apporter les modifications appropriées aux plans.

Étapes d'une consultation publique

- Définir les intervenants.
- Élaborer conjointement le processus de consultation.
- Adapter la méthode de consultation en fonction des besoins de chaque intervenant.
- Établir les principes de consultation qui permettront de mesurer et de mettre à l'essai les attitudes et les problèmes à venir.
- Préserver l'intégrité du processus de réglementation.
- Assurer la transparence et l'accessibilité du processus.
- Mettre l'information en commun librement et dès le départ.
- S'assurer que les intervenants sont en mesure de participer de manière efficace.
- Être sensible à tous les besoins des participants.

Généralités

- **Objectif** : les meilleures décisions commerciales ou industrielles se prennent après que les idées et les préoccupations de tous les intervenants majeurs ont fait l'objet d'un examen exhaustif et impartial.
- **Orientation** : miser sur les relations à long terme.
- **Engagement** : éviter tout désaccord basé sur un malentendu.

de Chesapeake a attiré une attention considérable. En conséquence, on a créé une fondation pour sauver la baie « Save the Bay ». En 1987, le Chesapeake Bay Agreement avait déjà organisé 29 comités d'action dans six domaines : ressources biologiques, qualité de l'eau, croissance démographique et développement, éducation du public, accès du public et gestion.

Suncor Inc., Oil Sands Division de Fort McMurray en Alberta a également conçu et appliqué avec succès un autre processus d'engagement : la participation des intervenants faisait partie des plans de développement des sables bitumineux avant les audiences officielles relatives à l'examen de l'évaluation environnementale fédérale. D'après Suncor, la participation du public avant les audiences officielles a permis à l'entreprise d'épargner 100 millions de dollars de frais, ce qui a permis de devancer de deux ans l'échéancier du projet. Les avantages économiques éventuels d'un engagement réel deviennent ainsi manifestes pour les entreprises.

De même, les promoteurs du Sable Island Offshore Energy Project (SOEP) ont invité les intervenants qui représentent les milieux côtiers, ainsi que les milieux de la pêche et de l'aquaculture à collaborer avec eux à la préparation de directives pour cogérer l'espace océanique et pour résoudre les conflits relatifs aux volets côtiers et extra-côtiers du projet. Ce processus a abouti à la création du SOEP-Country Harbour Drumhead Fisheries and Aquaculture Liaison Committee, qui a pour but d'offrir une tribune réservée à la communication, à l'éducation, ainsi qu'à la résolution de problèmes éventuels relatifs au projet et aux activités de pêche dans les environs de la région du SOEP.

« Le Sable Island Offshore Energy Project s'est amorcé par un débat pour définir quels groupes avaient leur place à la table. Dans un esprit de respect mutuel, tous les aspects majeurs de cette initiative, y compris la rémunération, sont sur le point d'être résolus. »

— Administrateur d'une compagnie pétrolière

Renforcer les capacités

Le renforcement de la capacité est défini par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) comme *la somme des efforts qui s'imposent pour alimenter, mettre en valeur et exploiter les compétences et les talents des personnes et des institutions à quelque échelon que ce soit (national, régional et international), afin qu'ils puissent concrétiser l'objectif du développement durable.*

Le renforcement des capacités est basé sur une vision globale qui souligne l'importance des dispositions institutionnelles, des cadres juridiques et stratégiques appropriés, et de la participation du public pour réaliser la gestion viable des ressources. Tous les sujets abordés dans le présent chapitre contribuent au renforcement des capacités. En ce qui concerne les ressources aquatiques, le renforcement des capacités vise à améliorer non seulement la qualité de la prise de décisions, mais aussi l'efficacité sectorielle de la performance de la gestion dans la planification et la mise en œuvre. Il ne cherche pas à résoudre les problèmes mais plutôt à développer chez les gens, dans les collectivités, les gouvernements et

« **Nouvelles relations.** d'autres organismes la
Être capable de faire capacité de résoudre leurs
confiance à ton propres problèmes.
semblable. Pour la La cogestion pré-
communauté suppose que les institu-
autochtone, c'est une tions locales, ainsi que les
vraie cogestion. » agences gouvernementales,
 — *Cogestionnaire autochtone* sont en mesure de gérer les
 ressources. Toutefois, dans
 bien des cas, la gestion
 centralisée des ressources
 pendant plusieurs généra-

tions a entraîné la disparition des capacités locales de gestion des ressources, y compris la concertation, l'élaboration de règles, l'application des règlements et la surveillance. Pour qu'une gestion soit efficace, tout le monde doit regagner des compétences importantes : les gouvernements, les ONG, les associations professionnelles internationales, les institutions d'enseignement, de formation et de développement des ressources humaines, les organismes de recherche, les sociétés multinationales, les banques et d'autres institutions.

Le renforcement des capacités bénéficie de l'appui de plusieurs dispositions institutionnelles de cogestion. Elles favorisent le processus de cogestion, renforcent les relations des groupes communautaires avec les agences gouvernementales, appuient les efforts de recherche scientifique visant à fournir plus de connaissances sur les écosystèmes, et donnent naissance à de nouveaux partenariats stratégiques.

Le mandat d'investir un pourcentage des ressources récoltées par les utilisateurs extérieurs dans les collectivités locales est également favorable au renforcement des capacités. La Skeena Fisheries Commission, par exemple, réinvestit 25 p. 100 de sa récolte brute. La Commission réaffecte 15 p. 100 à

l'administration et 10 p. 100 dans la mise en valeur des stocks.

Le renforcement des capacités est également manifeste dans de nombreux accords sur des revendications territoriales signés au Canada⁴⁴. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoit une étude des connaissances traditionnelles inuit ayant trait aux baleines boréales. Il prévoit également la participation des agences locales inuit à une étude de l'exploitation de la faune. Pour renforcer les institutions locales, la Convention de la Baie James et du Nord québécois reconnaît le système de territoires de pêche et de chasse des Cris, ainsi que le pouvoir des chefs de piégeage et de chasse traditionnelle.

Le renforcement des capacités est un processus continu à long terme pour tous les intervenants et les agents de changement. Voici quatre moyens essentiels de renforcer les capacités :

- 1. Améliorer la base de connaissances pour faciliter une meilleure prise de décision**
 Appuyer la recherche en améliorant la collecte, le contrôle et l'analyse des données, la recherche pratique et scientifique, et en intégrant les connaissances traditionnelles.
- 2. Élaborer des politiques et des stratégies meilleures**
 Réformer la législation et les politiques qui freinent la gestion viable des ressources et l'adoption de méthodes de gestion intégrée des zones côtières. Sensibiliser davantage la population aux pratiques de gestion viable à tous les niveaux de gestion.
- 3. Améliorer les pratiques et les techniques de gestion**

Former le personnel professionnel en vue de lui permettre de s'adapter à ce nouveau

paradigme basé sur la prise de décisions collective. Appuyer la gestion intégrée de la zone côtière et des océans plutôt que les méthodes sectorielles plus traditionnelles. Tirer parti de l'expérience d'autrui et aider les institutions locales à acquérir plus d'autonomie. Tenter à tous les niveaux de faciliter le règlement des différends.

4. Réformer les institutions

Créer des partenariats comportant des groupes d'utilisateurs, des ONG, le secteur privé et le gouvernement. Il importe également de renforcer, voir de créer, si nécessaire, de nouvelles dispositions de coopération qui porteraient sur les effets des activités terrestres sur l'environnement marin.

Conclusion

Les régimes de cogestion réussis présentent des caractéristiques essentielles qui sont en corrélation. C'est par la voie d'une institution qui apporte un soutien solide que les mécanismes de renforcement des capacités peuvent être mis en place, en contribuant par exemple à améliorer la base des connaissances et des techniques de gestion d'une institution.

L'imputabilité et la responsabilité s'en trouveront accrues, en partie par l'engagement réel des intervenants. Au fur et à mesure que les connaissances sont mises en commun et que les parties se font de plus en plus confiance, le désir de travailler ensemble pour instaurer une gestion opérationnelle viable de l'environnement océanique sera probablement renforcé. Parce que tout cela demande du temps, la réussite de la mise en place de la cogestion exigera une autre qualité : la patience.

Quoiqu'une cogestion réussie ne se produise pas du jour au lendemain, cet objectif a plus de chances d'être atteint si l'on reconnaît les éléments importants de sa poursuite.



Chapitre V

Problèmes de cogestion à résoudre

Les tables rondes de la TRNEE ont défini les problèmes sur lesquels il faut se pencher lorsqu'on veut appliquer des dispositions de cogestion. Certains de ces problèmes portent sur des questions particulières, telles que savoir qui paiera les frais de la cogestion. Cependant, d'autres questions sont d'ordre plus théorique, par exemple quand il s'agit de déterminer si un certain régime de cogestion répond aux besoins de tous les intérêts en jeu. Si l'on veut assurer la réalisation des objectifs de cogestion, une analyse ou une clarification plus poussée des questions suivantes s'impose.

La cogestion est-elle un mot codé qui désigne le transfert des coûts à quelqu'un d'autre?

Est-ce que la cogestion est un mot codé qui désigne le transfert du gouvernement aux usagers? Comme les gouvernements recherchent des moyens de réduire leurs frais, la cogestion sera-t-elle un moyen d'attribuer

les frais aux usagers? Les partenaires et intervenants éventuels seront-ils réticents à conclure des ententes de cogestion par crainte de frais financiers excessifs?

La cogestion devrait être un moyen de rentabiliser les coûts en même temps que d'atteindre d'autres objectifs tels que la participation des intervenants et la conservation.

Combien coûte la cogestion et qui en paye les frais?

La TRNEE a été incapable de trouver quelque analyse d'étude de cas que ce soit qui compare les frais de la mise en œuvre et de la gestion dans un régime de cogestion avec ceux des systèmes de réglementation existants. D'après divers gestionnaires d'ententes sur des revendications territoriales, les systèmes de cogestion coûtent parfois plus cher que les systèmes de réglementation qu'ils ont remplacés. Cependant, ces frais comprenaient les frais de transition de renforcement des capacités et de conception du programme.

Une estimation des coûts de la cogestion est nécessaire si l'on veut l'évaluer comme option stratégique. Toute analyse de coût doit tenir compte des incidences économiques et non économiques qui se rattachent à la surpêche d'une ressource ou à la détérioration de l'environnement océanique.

Y a-t-il une volonté politique suffisante pour que la cogestion réussisse?

Le nouveau plan d'action concernant les océans est peut-être orienté vers la cogestion mais, à moins qu'il n'y ait une volonté politique manifeste sous la forme d'attribution de budget et d'institution de soutien, la cogestion ne s'appliquera jamais de manière réelle. Par exemple, quoique le littoral arctique soit le plus long de notre pays et que de nombreux gouvernements aient déclaré leur appui à la protection et à la préservation de l'environnement arctique, il n'existe aucune installation de recherche à plein temps sur le milieu marin arctique, ce qui révèle peut-être les limites imposées au degré d'engagement politique.

La cogestion peut-elle régler les problèmes de gestion des pêches?

Au cours des débats de table ronde, la discussion sur l'application de la cogestion aux pêches a inévitablement déclenché un débat sur la gestion des pêches, sujet extrêmement complexe et controversé de l'administration publique.

Le dilemme qui se pose dans la gestion des pêches est le suivant : comment protéger les ressources fondamentales tout en maintenant un accès équitable à ces dernières. En général, tout le monde s'entend pour dire que le système existant est devenu un système de microgestion fastidieux qui n'a pas, dans la plupart des cas, réussi à assurer la viabilité des

pêches. Ces opinions aboutissent à l'ouverture actuelle à de nouvelles formes de gestion.

Les intervenants qui ont pris la parole à diverses tables rondes ont présenté des théories tentant d'expliquer pourquoi les pêches ne sont pas viables : trop de gens pêchent trop peu de poisson; la technologie halieutique est destructive sur le plan écologique; les méthodes de pêche ne font pas de distinction entre les espèces, et une grosse quantité de prises accessoires sont ainsi rejetées à la mer; les programmes d'octroi des permis favorisent la mentalité du propriétaire absent; les quotas sont basés sur des systèmes d'évaluation des stocks imprécis ou défectueux.

Les participants se sont montrés intéressés à appliquer la cogestion, mais ont besoin d'un plus grand nombre d'exemples précis illustrant comment cette méthode pourrait régler leurs problèmes actuels en ce qui concerne l'accès ouvert, l'entrée limitée et les stratégies de conservation des ressources. Ils

« Notre gouvernement doit honorer ses obligations. Par exemple, nous avons trois océans. Le littoral de l'un est beaucoup plus long que celui des deux autres et pourtant, nous n'y avons toujours aucun établissement de recherche ouvert tout au long de l'année. Il est surprenant que nous n'ayons pas pris cet engagement national. »

— *Conseiller en S&T de l'Arctique au gouvernement fédéral*

veulent également avoir des assurances que la cogestion ne servira pas à exclure des intervenants des décisions relatives à la gestion des ressources. Pour véritablement déterminer si la cogestion peut régler les problèmes de gestion des pêches, il faut passer de la théorie à l'action. Même si cet exercice comporte certains risques, le statu quo n'est certainement pas préférable.

Quoique la consultation du public soit l'une des clés du succès de la cogestion, n'a-t-elle pas été inefficace dans certains cas?

Tandis que la consultation du public est devenue un rituel dans l'élaboration des politiques, il n'existe aucun code de pratique standard.

Les méthodes et les résultats varient beaucoup, tout comme les attentes des participants. Les termes «consultation» et «participation du public» servent à décrire plusieurs activités allant de séances ponctuelles d'information et de conseils consultatifs jusqu'à des mécanismes complets de table ronde où une ébauche de projet de loi est l'objectif visé. Souvent, les fonctionnaires sont envoyés pour consulter les intéressés sans passer par toutes les étapes du processus. En outre, les intervenants conviennent de participer sans savoir vraiment ce que comporte cette participation ni à quoi elle aboutit. Des deux côtés, on s'attend à ce que la consultation ait une certaine influence. Hélas, lorsque ces processus ne parviennent pas à répondre aux attentes créées, les résultats de la consultation et la validité des politiques sur lesquelles elles sont basées deviennent suspects.

De récentes initiatives fédérales concernant les océans, telles que la *Loi sur les océans*, proposaient une nouvelle législation sur les pêches; le programme d'action national pro-

« La cogestion repose sur un engagement d'adopter des processus transparents et ouverts. Elle repose également sur un engagement de procéder à des consultations réelles et de participer. Bon nombre d'entre nous ont participé à de nombreuses consultations symboliques. La décision a déjà été prise, puis les collectivités, les environmentalistes et d'autres sont invités pour que nous puissions exprimer nos opinions. Mais ceci n'influence pas la prise de décisions. Si le gouvernement veut s'orienter vers la cogestion, il faut alors donner du poids aux opinions des gens qu'ils essaient de faire participer à titre de partenaires à ce processus. »

— Représentant d'une communauté côtière

posé pour les sources terrestres de pollution marine a favorisé les processus de participation et l'engagement des intervenants dans la prise de décisions. La *Loi sur les océans* habilite le ministre des Pêches et des Océans à collaborer avec un vaste éventail d'intervenants pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale de gestion des écosystèmes marins, côtiers et estuariens des eaux canadiennes. La Stratégie de gestion des océans pourrait marquer une nouvelle ère de participation dans la gestion des activités océaniques. S'il est de nouveau déposée, un nouveau projet de loi

concernant les pêches pourrait comporter de nouvelles approches de gestion des pêches, dont des dispositions de partenariat avec des groupes de pêche et avec les provinces sur la gestion de l'habitat.

On ne pourra tirer parti des initiatives actuelles que si les gouvernements et les intervenants sont en mesure d'établir des relations de travail solides par la voie de consultations significatives et constantes.

Est-ce que la mise en place de la cogestion demandera beaucoup de temps?

L'un des défis majeurs de la cogestion est la mise en œuvre des décisions dans des délais réalistes. Si nous voulons favoriser l'investissement dans des activités relatives à la création de richesses, il faut absolument que des décisions soient prises en temps très opportun et que l'on ait un cadre bien établi pour que les investisseurs connaissent les règles du jeu avant de s'engager. Cependant, il faut reconnaître que de nombreux concepts dont dépend la cogestion, tels que l'institution et l'instauration de la confiance, prennent du temps à se mettre en place. Par conséquent, un engagement à long terme envers le processus est également indispensable.

Qui sont les intervenants?

Les intervenants sont les personnes ou organismes qui s'intéressent à l'utilisation des océans, qui peuvent l'influencer de manière marquante ou qui sont influencés par cette utilisation, ou qui s'en préoccupent. Ce sont les membres des collectivités qui ont un intérêt commun dans les questions océaniques. On peut les classer individuellement ou par association avec des groupes organisés pour traiter

« Le Comité de gestion du bassin hydrographique de la Skeena est un organe de concertation multipartite qui rassemble le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral, les premières nations du bassin hydrographique de la Skeena, ainsi que l'industrie commerciale représentée par le North Coast Advisory Board et la Skeena River Watershed Sports Fishermen's Coalition. Les principes de fonctionnement du comité sont une adaptation des principes de consensus qui se sont dégagés de la TRNEE. Ce processus s'est amorcé en 1992 et, en 1994, les membres s'entendaient sur un plan de pêche triennal. Nous nous sommes beaucoup battus pour inclure dans ce plan de pêche les questions de conservation du coho et de la truite arc-en-ciel, ainsi que les aspects économiques essentiels de la pêche au saumon sockeye et au saumon rose. Ce n'est pas parfait. Mais personne n'a jamais dit que ce serait parfait. »

— *Fonctionnaire du gouvernement fédéral*

« L'un des éléments cruciaux des dispositions de cogestion consiste à faire participer les intervenants dès le départ. »

— *Expert international en cogestion de l'Université d'Otago, Nouvelle-Zélande*

« La gestion est comme un miroir de poche. Tout le monde a une image différente de la cogestion, et cette image dépend de qui il s'agit et de la manière dont chacun l'envisage. »

— *Un industriel des océans*

de questions de politiques océaniques précises : secteur public, secteur privé ou secteur à but non lucratif, ou encore particuliers concernés.

Sera-t-il difficile de satisfaire les intérêts des cogestionnaires, des intervenants et du public dans une entente de cogestion?

Dans un régime de cogestion, il y a des partenaires et des intervenants de cogestion. Les partenaires sont reconnus comme ayant des droits et des responsabilités dans la disposition de cogestion. Les intervenants constituent un groupe plus large, dont certains peuvent être cogestionnaires ou non.

Par exemple, dans la chasse aux phoques, le gouvernement fédéral et les chasseurs de phoques pourraient conclure une entente de cogestion qui établirait la répartition de la chasse parmi les groupes d'utilisateurs, des règles d'exploitation, des systèmes de surveil-

lance et des contributions à la recherche. Les partenariats de cogestion pourraient tenir compte d'un vaste éventail d'intervenants parfois tapageurs, y compris le marché des consommateurs européens, les collectivités qui vivaient traditionnellement de la chasse aux phoques, l'industrie du tourisme, ainsi que les intérêts scientifiques et environnementaux.

Satisfaire les intérêts d'une collectivité élargie d'intervenants augmente les probabilités que les décisions bénéficieront d'un certain appui. Ceci augmente par conséquent les chances de réussite des initiatives de cogestion.

La gestion de l'intérêt public est une considération majeure dans l'application de la cogestion aux ressources naturelles relevant du domaine public. Si certaines parties manquent de pouvoir décisionnel, le rôle du partenaire gouvernemental consistera à inclure la protection de l'intérêt du public et l'imputabilité du public pour la conservation de la ressource.

Comment les cogestionnaires seront-ils choisis?

Divers participants de tables rondes craignent que les dispositions de cogestion aboutissent à des dispositions privées entre le gouvernement et des groupes particuliers au détriment de la communauté élargie d'intervenants. Pour veiller à ce que les cogestionnaires soient représentatifs des intérêts des intervenants, on pourrait envisager un système d'accréditation des cogestionnaires. Par exemple, la Stratégie de gestion des océans de la *Loi sur les océans* et une nouvelle loi sur les pêches pourraient habiliter le ministre à déterminer les critères qu'un groupe d'intervenants doit respecter pour être considéré comme représentatif d'une classe d'intervenants aux fins de partenariat dans une entente de cogestion.



Conclusions et Recommandations

Il existe maintenant des cadres juridiques à l'échelle internationale et nationale qui permettent d'établir un nouveau régime de gestion des océans en fonction des principes de développement durable. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), qui est entrée en vigueur en 1994 et, un an plus tard, l'Accord de pêche des Nations Unies a été adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrateurs. La *Loi sur les océans* du Canada a été proclamée en janvier 1997. Aujourd'hui, des initiatives sont en cours à l'échelon national pour moderniser les services maritimes et la gestion des ports et pour s'occuper des sources terrestres de pollution marine. Une nouvelle loi sur les pêches a été promise d'ici l'an 2000.

Il reste beaucoup à faire pour appliquer les cadres juridiques dans la pratique. Pour illustrer l'engagement politique de collaborer avec tous les pays du monde à la réalisation du développement durable, le Canada doit ratifier

le droit de la mer et la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrateurs. En même temps, à l'échelle nationale, le gouvernement fédéral doit faire participer tous les membres de la communauté d'intérêts océaniques du Canada à un dialogue significatif visant à élaborer la Stratégie de gestion des océans, tel que promis dans la *Loi sur les océans*. Le débat sur la Stratégie de gestion des océans doit aborder entre autres les cadres économiques, socio-politiques et culturels, ainsi que les valeurs qui animent un vaste éventail d'intérêts.

Pour traduire la notion de cogestion dans la pratique, la TRNEE recommande l'adoption des mesures suivantes en ce qui concerne la Stratégie de gestion des océans :

- Appliquer la cogestion sur les trois côtes du pays aux pêches, à l'aquaculture, aux zones protégées, à la gestion environnementale et aux stratégies de recherche sur les océans.

- Instaurer la confiance entre les utilisateurs des ressources et les organes chargés de la réglementation par la voie de disposition de cogestion. Établir conjointement des priorités de recherche et de collecte d'information. Mettre l'information scientifique à la disposition des cogestionnaires et intégrer les connaissances traditionnelles à la base d'information.
- Intégrer des stratégies visant à établir le lien entre des groupes élargis d'intervenants — ceux-ci pourraient comprendre des intérêts très éloignés de la région concernée — et des cogestionnaires d'une manière ouverte et transparente.

La TRNEE recommande que l'on prenne également des mesures sur deux autres plans :

- Établir une série de dispositions pilotes de cogestion en collaboration avec divers groupes d'utilisateurs par la voie de ministères tels que le ministère des Pêches et des Océans, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, Patrimoine Canada, Environnement Canada et Transports Canada. Passer en revue l'expérience actuelle pour mieux déterminer les besoins, les coûts et les avantages.
- Clarifier et normaliser l'utilisation de la terminologie dans la législation future sur la protection de l'environnement et dans la nouvelle loi sur les pêches qui a été promise, pour que l'on comprenne bien ce que veut dire la cogestion, le partenariat et la consultation.

Tandis que les gouvernements sont chargés d'établir l'assise réglementaire des mesures à prendre, la gestion viable exige des systèmes de gestion qui aillent bien au-delà des régimes de réglementation — pour faire participer les intervenants à titre de fiduciaires des océans.

C'est la réussite des dispositions de cogestion et la participation des intervenants à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques qui détermineront le succès ou l'échec de ces nouvelles initiatives de gestion des océans. La participation des intervenants est particulièrement préoccupante pour la gestion régionale — dans les zones protégées ou dans les espaces océaniques très exploités, par exemple — et pour les relations commerciales (ex. : le débat actuel sur la chasse au phoque et le piégeage des animaux à fourrure). Pour faciliter le renforcement des capacités des intervenants, la TRNEE recommande les mesures suivantes :

- **Réinvestir** — Réinvestir un pourcentage de la valeur des ressources exploitées dans les activités de renforcement des capacités au sein des collectivités locales d'intervenants.
- **Collaborer** — Organiser des systèmes d'échange d'information entre les cogestionnaires, notamment des conférences annuelles, une documentation commune sur les meilleures pratiques, et une collaboration avec les organisations internationales.
- **Étudier** — Inclure des études de cogestion dans les programmes d'étude sur les océans et dans les programmes d'étude des instituts de gestion des ressources des universités canadiennes, ce qui permettra de poursuivre l'étude de dispositions institutionnelles de cogestion et de développer le savoir-faire nécessaire dans l'application de cadres juridiques de cogestion et de critères d'analyse stratégique. Les organisations syndicales et les groupes d'utilisateurs de ressources qui sont directement touchés par le manque de viabilité de la gestion des océans et de ses ressources devraient offrir un soutien financier à ces programmes.

La recherche de nouvelles dispositions de gestion mettra à l'épreuve la capacité des ministères du gouvernement fédéral de collaborer de manière plus efficace et d'établir de nouvelles relations à l'échelle municipale et provinciale, faute de quoi, on perpétuera les limites actuelles des stratégies de gestion des zones côtières et l'incapacité manifeste de gérer les stocks de poisson de manière viable.

Les Nations Unies ont déclaré l'année 1998 l'Année internationale des océans. L'attention du monde sera axée cette année sur la restauration du bien-être écologique et économique des océans.

Quoique le plan d'action du Canada présenté ci-dessus soit ambitieux, il offre l'occasion aux Canadiens d'aller de l'avant de manière significative pour résoudre les problèmes pressant qui concernent les océans. La TRNEE offre ce guide de gestion aux Canadiens comme contribution à l'Année internationale des océans, et à la mise en œuvre de stratégies de gestion viable pour le milieu océanique et ses ressources.

Notes

- 1 Adaptation de Evelyn Pinkerton et Martin Weinstein, *Fisheries That Work*, Vancouver : The David Suzuki Foundation, 1995 et des commentaires des intervenants aux tables rondes.
- 2 Ministère des Pêches et des Océans, *Vers une stratégie de développement durable pour le ministère des Pêches et des Océans, Document de travail*, Direction des Communications, Pêches et Océans Canada, gouvernement du Canada, 1997, p. 5.
- 3 Tim Gray, *The Politics of Fishing*, Global Environmental Change Programme, University of Sussex, 1996.
- 4 Le coût total pour le contribuable de la fermeture de la pêche à la morue fait encore l'objet de calculs. Les deux programmes fédéraux visant à offrir des programmes provisoires pour les travailleurs déplacés, La stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) et le programme précédent, le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARDMN), disposent d'un budget commun de plus de 2,8 milliards de dollars.
- 5 Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve/Publications du Québec, 1989, p. 372-373.
- 6 Elisabeth Mann Borgese, « The Process of Creating International Ocean Regimes to Protect the Ocean's Resources » dans *Freedom for the Seas in the 21st Century : Ocean Governance and Environmental Harmony*, publié sous la direction de Jon Van Dyke, Durwood Zaikle et Grant Hewson, Covelo, California : Island Press, 1993, p. 34-35.
- 7 Robert Jay Wilder, « Law of the Sea Convention as a Stimulus for Robust Environmental Policy : the Case for Precautionary Action » in *Ocean Yearbook 12*, publié sous la direction d'Elisabeth Mann Borgese et coll., Chicago : University of Chicago Press, 1996, p. 207-221.
- 8 L'Accord de Nunavut est l'un des nombreux accords sur les revendications territoriales qui comporte des dispositions de cogestion; toutefois, ses dispositions particulières concernant l'eau (article 13) et la gestion marine (article 15), tout comme les régions géographiques importantes auxquelles elles s'appliquent sont considérées comme un cas unique dans le domaine de la cogestion des océans.
- 9 D'autres principes directeurs du développement durable comprennent, par exemple, « la prévention de la pollution, le principe du pollueur-payeur, la participation du public, la gestion communautaire, l'égalité entre générations et les droits autochtones ». Voir David VanderZwaag, « Legislating for Integrated marine Management : Canada's Proposed Oceans Act of 1996 », *The Canadian Yearbook of International Law 1995*, Vancouver : University of British Columbia, p. 314-315.

- 10 Commission mondiale sur l'environnement et le développement, p. 10, 52-55.
- 11 Voir les études de cas à l'annexe II, pour plus de renseignements sur les initiatives mentionnées dans ce paragraphe.
- 12 David VanderZwaag, éd., *Canadian Ocean Law and Policy*, Markham : Butterworth, 1992.
- 13 Arthur J. Hanson, *Sustainable Development and the Oceans Navigating Our Way From Rio*, Winnipeg : Institut international du développement durable, p. 13.
- 14 Données du ministère des Pêches et des Océans, 1997.
- 15 *Loi sur les océans*, partie II, art. 30.
- 16 Ministère des Pêches et des Océans, *Fiche d'information : Gestion intégrée*, Ottawa, 1996.
- 17 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Precautionary Approach to Fisheries*, Part II : *Scientific Purpose*. FAO Fisheries Technical Paper, no 350, partie II, Rome : FAO, 1996, 210 p.
- 18 *Loi sur les océans*, partie II, par. (30)(c).
- 19 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *op. cit.*
- 20 *Ibid.*, p. 6.
- 21 Aux fins du présent document, les intervenants sont définis dans le sens le plus large possible comme les personnes ou organismes qui s'intéressent aux questions de politiques océaniques, qui peuvent influencer sensiblement ces questions ou qui sont influencés par ces questions. Les intervenants comprennent les groupes d'intérêts et les pouvoirs concernés.
- 22 Voir annexe II, p. 52.
- 23 *Ibid.*, p. 54.
- 24 Adapté de Fikret Berkes, Helen Fast et Mina K. Berkes, *Co-management and Partnership Arrangements in Fisheries Resource Management and in Aboriginal Land Claims Agreements*, mars 1996, examen de la documentation commandé par la TRNEE.
- 25 Commission royale sur les peuples autochtones, *Volume 2 : Une relation à redéfinir*, Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1997, p. 748.
- 26 Voir annexe II.
- 27 Ministère du Patrimoine canadien, *Guide de partenariat*, février 1995.
- 28 Sevaly Sen et Jesper Raakjaer Nielsen, « Fisheries co-management : a comparative analysis », *Marine Policy*, vol. 20, numéro 5, septembre 1996.
- 29 Commission royale sur les peuples autochtones, *Ibid.*, p. 755.
- 30 Adaptation de Evelyn Pinkerton et Martin Weinstein, *Fisheries That Work*, Vancouver : The David Suzuki Foundation, 1995, et des commentaires des intervenants aux tables rondes.
- 31 *Calder c. A.G.B.C.*, 1973, R.C.S., 313, *Guerin c. R.*, 1084, 2 R.C.S., 335, *R c. Sparrow*, 1990, 1 R.C.S., 1075.

- 32 Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fishery Management Systems for Asia and the Pacific, FAO Fisheries Report 474, FIDP/R474 1993, p. 7, mentionné dans B. Abregana et coll., *Legal Challenges for Local Management of Marine Resources, A Philippine Case Study*, Halifax, Nouvelle-Écosse, Dalhousie School of Resource and Environmental Studies, 1996, p. 8-9.
- 33 Les deux approches ici présentées ont été fournies à la TRNEE par David VanderZwag, professeur de droit et directeur, International Linkages, faculté de droit, Dalhousie University.
- 34 J. Harvey et D. Coon, *Beyond Crisis in the Fisheries : A Proposal for Community-Based Ecological Fisheries Management*, Fredericton, Nouveau-Brunswick : Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick, 1997, p. 346-52. Voir également R. MacCallum, « The Community-Based Management of Fisheries : A Legislative Proposal for Atlantic Canada », document non publié, Dalhousie Law School, 1997.
- 35 L'analyse ici présentée a été fournie à la TRNEE par David VanderZwag, professeur de droit et directeur, International Linkages, faculté de droit, Dalhousie University.
- 36 Dans *Notre avenir à tous*, la Commission sur l'environnement et le développement observe ce qui suit. « Les organisations sectorielles ont tendance à se fixer des objectifs sectoriels et de voir dans leurs effets sur d'autres secteurs des effets secondaires dont on tient compte uniquement lorsqu'il y a obligation légale. » (p. 73). La Commission ajoute : « Il faut en effet instaurer une responsabilité plus large pour les effets de certaines décisions » (p. 73). Voir Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, Publications du Québec, 1989.
- 37 *Ibid.*, p. 61.
- 38 *Ibid.*, p. 60.
- 39 *Ibid.*, p. 63.
- 40 *Ibid.*, p. 56.
- 41 *Ibid.*, p. 64.
- 42 *Ibid.*, p. 69.
- 43 *Ibid.*, p. 62.
- 44 *Ibid.*, p. 52.



Annexe I — Conception d'un système de cogestion

La présente annexe a pour but d'exposer les facteurs à examiner quand on veut déterminer l'à-propos de la cogestion pour un problème ou un projet particulier. Cette annexe présente également les méthodes de fonctionnement qui s'appliquent à la création d'un système de cogestion, ainsi qu'un sommaire des lignes directrices de la TRNEE en matière de recherche d'un consensus.

Principes directeurs d'évaluation : Ce projet convient-il à la cogestion?

Certaines questions doivent être posées dès le départ, aux fins de déterminer s'il est possible de mettre sur pied la structure institutionnelle et le système de soutien appropriés pour que la cogestion devienne une option viable dans une région donnée.

1. *L'objet de la cogestion est-elle définissable?*

Pour se lancer dans la cogestion, on commence par définir un problème et un besoin

reconnu d'apporter des changements à un régime de gestion existant. Le besoin de changement est parfois l'élément déclencheur. Ou bien, il peut découler de l'identification d'un problème ou d'une crise, ou encore être dérivé de mesures de réforme.

La première étape consiste à définir l'objet (le problème, la ressource, la région géographique) qu'il faut cogérer. L'objet de cette cogestion doit correspondre aux intérêts des intervenants. Il ne devrait pas être d'une ampleur telle que les gestionnaires soient incapables d'orienter leurs efforts. Il ne devrait pas non plus être restreint au point qu'il s'avère impossible de l'intégrer à des aspects plus vastes.

2. *Les participants peuvent-ils s'entendre sur une série d'objectifs pour le régime de cogestion?*

Une fois l'objet de la cogestion défini, les participants peuvent-ils s'entendre sur une liste d'objectifs que le régime de cogestion chercherait à atteindre? Comme les attentes varieront d'un participant à l'autre, il importe de trouver un terrain d'entente, d'établir l'or-

Ce projet convient-il à la cogestion?

1. L'objet de la cogestion est-elle définissable?
2. Les participants peuvent-ils s'entendre sur une série d'objectifs pour le régime de cogestion?
3. Peut-on établir des critères d'adhésion des cogestionnaires et des intervenants? Le régime de cogestion doit compter au moins un membre qui soit un gouvernement représentant l'intérêt public.
4. Le régime de cogestion comporte-t-il déjà un mandat, ou peut-on définir un nouveau mandat?
5. Est-il possible de trouver un appui financier pour le régime de cogestion, et ce régime comporte-t-il un apport financier ou autre de la part des membres?
6. Les membres peuvent-ils s'entendre sur un mode d'établissement d'une base factuelle, qui servirait à l'échange d'information, au renforcement des capacités, aux communications publiques, au règlement des différends, à l'évaluation et à l'examen du processus pour réduire le risque de non-viabilité?
7. Les parties, reconnaissant que le système de cogestion présente un avantage mutuel, participeront-elles de leur plein gré?

dre de priorité des objectifs et d'être réaliste quant aux limites. Les objectifs doivent être très précis pour que chacun comprenne bien les compromis que cela comporte.

3. Peut-on établir des critères d'adhésion des cogestionnaires et des intervenants? Le régime de cogestion doit compter au moins un membre qui soit un gouvernement représentant l'intérêt public.

Au départ, le processus devrait être ouvert et faire participer les intervenants concernés qui représentent un vaste éventail d'intérêts. Il importe de définir les personnes qui sont en faveur et celles qui ne le sont pas, et de faire participer tout le monde aux premiers exercices d'orientation.

Les objectifs préliminaires et l'ampleur des activités aideront les participants à déter-

miner s'ils sont concernés et s'ils veulent continuer à participer à cet exercice. Parallèlement, une attitude accueillante inspirera la confiance au sein de la collectivité élargie des décideurs.

Au fur et à mesure que les objectifs se préciseront, la composition du groupe évoluera. De nouveaux intervenants entreront en jeu, tandis que d'autres se désisteront. L'établissement de critères d'adhésion comportera également l'analyse du rôle respectif de chacun des membres, y compris le rôle du porte-parole du gouvernement.

Les cogestionnaires seront les intervenants qui seront officiellement reconnus comme parties au régime de cogestion, telles que les signataires d'une entente ou ceux qui sont désignés par la loi. La présence d'un membre du gouvernement est nécessaire pour donner au projet sa validité selon la définition de la cogestion.

4. *Le régime de cogestion comporte-t-il déjà un mandat, ou peut-on définir un nouveau mandat?*

Un régime de cogestion doit comporter un mandat si l'on veut en établir la légitimité. Par exemple, certaines des ententes sur les revendications territoriales globales comportent des dispositions de cogestion. Prenons le cas du Comité de gestion du bassin hydrographique de la Skeena, créé en vertu d'un protocole d'entente entre les parties, qui prévoyait la création d'une loi permettant au ministre de conclure des ententes de gestion. Selon l'entente recherchée et le type de délégation à y ajouter, il faut déterminer la nécessité d'apporter des changements d'ordre législatif.

5. *Est-il possible de trouver un appui financier pour le régime de cogestion, et ce régime comporte-t-il un apport financier ou autre de la part des membres?*

La cogestion n'est pas censée remplacer les systèmes actuels de gestion par des initiatives bénévoles. Le financement du secteur privé et du secteur public sont tous deux nécessaires pour créer l'organisation, pour ensuite en assurer l'administration et apporter le soutien nécessaire à la recherche et à la diffusion de l'information. Le manque de financement pourrait se traduire par un processus qui a tendance à forcer plutôt qu'à faciliter des solutions, et ne peut être considéré comme une alternative viable à un processus réglementaire traditionnel jouissant d'un financement intégral. Il y a donc lieu de commencer par évaluer la disponibilité des fonds quand on veut déterminer si la cogestion est une option envisageable.

6. *Les membres peuvent-ils s'entendre sur un mode d'établissement d'une base factuelle, qui servirait à l'échange d'information, au renforcement des capacités, aux communications publiques, au règlement des différends, à l'évaluation et à l'examen du processus pour réduire le risque de non-viabilité?*

Si l'on parvient à s'entendre sur les questions de processus, on pourra analyser plus en profondeur les forces et les faiblesses du groupe. Les membres du groupe peuvent-ils collaborer et nouer une relation de travail? Si les membres, c'est-à-dire les cogestionnaires et les intervenants, ne parviennent pas à s'entendre sur des questions administratives, ceci veut probablement dire que le groupe se heurtera à des difficultés sur des questions importantes de gestion. Il aura peut-être besoin d'aide sous la forme de processus décisionnels par concertation et de mécanismes de règlement des différends.

7. *Les parties, reconnaissant que le système de cogestion présente un avantage mutuel, participeront-elles de leur plein gré?*

Pour que la cogestion fonctionne, les partenaires et les intervenants doivent être motivés; ils doivent être prêts à consentir les efforts nécessaires pour atteindre les objectifs de la cogestion. Personne ne devrait se sentir forcé.

Modes de fonctionnement des processus de cogestion

Voici maintenant un guide d'élaboration d'un moyen de créer des systèmes de cogestion. Ce guide s'inspire de travaux antérieurs de la

Étape n° 1	Déterminer les paramètres de la question
Étape n° 2	Définir l'unité de gestion
Étape n° 3	Définir les participants
Étape n° 4	Concevoir le processus
Étape n° 5	Définir les questions sociales, économiques et environnementales
Étape n° 6	Élaborer un plan de gestion
Étape n° 7	Prendre des décisions et mettre des solutions en oeuvre
Étape n° 8	Observer, évaluer et adapter les processus

TRNEE sur la conception du processus des tables rondes et sur la prise de décisions par consensus. Il s'inspire également des commentaires des intervenants aux tables rondes sur l'environnement et les ressources des océans. La liste récapitulative concernant la responsabilité est extraite des travaux d'un groupe de travail fédéral.

1. Déterminer les paramètres de la question

Des systèmes de cogestion naissent souvent d'un besoin défini par les intervenants d'apporter des changements aux régimes existants de gestion. L'élément déclencheur peut être une crise telle que la raréfaction des ressources, la réduction ou les changements de l'attribution des ressources, ou l'incertitude causée par de nouvelles activités ou par des catastrophes naturelles. Les intervenants peuvent également être animés par un besoin de produire des revenus, d'améliorer l'efficacité de la gestion, ou de réagir aux nouveaux débouchés économiques.

Si l'on veut déterminer des paramètres de la question, il s'agira d'une vaste entreprise qui consistera à définir de nombreux problèmes, implications et intérêts. Cette initiative peut être lancée par n'importe quel intervenant. Plus les intérêts sont diversifiés, plus cet exercice sera élargi. La liste des participants et la structure du processus dépendent de la personne qui le met en marche. Toutefois, au fur et à mesure que le processus se déroule, tous les participants devraient avoir leur mot à dire dans sa conception.

Cet exercice d'orientation devrait respecter un échéancier quant à la prise des décisions ou la formulation des recommandations.

2. Définir l'objet de la gestion

Une fois l'exercice d'orientation achevé, on dressera une longue liste de questions représentant un éventail d'entités de gestion. À partir de cette liste, il y a lieu de définir une entité de gestion (c'est-à-dire cerner la question). L'entité de gestion doit être fonctionnelle. Les limites ne devraient pas être vastes au point que les gestionnaires soient incapables de se concentrer suffisamment sur certains problèmes locaux ou sur des questions de préoccupation mutuelle. Ces limites ne devraient pas non plus être restreintes au point que les gestionnaires soient incapables de s'attaquer aux effets des décisions de gestion sur la gestion à plus grande échelle.

Les études de cas de cogestion présentées dans l'annexe II seront peut-être source d'orientation quand il s'agira de définir l'échelle de la gestion et son objet.

3. Définir les participants

Les participants devraient comprendre toute personne dont la participation est nécessaire

pour que le processus soit viable. Ceci veut dire toutes les personnes qui seront touchées par les décisions proposées. Au fur et à mesure que le processus évolue, les intérêts en jeu évolueront, tout comme les intérêts réels des intervenants.

Permettez aux intervenants de procéder à une auto-sélection pour veiller à ce que le processus ne soit pas perçu comme étant contrôlé ou hiérarchisé. Le contact avec des participants éventuellement intéressés devrait être proactif et constant, et il pourrait comporter des séances d'information pour des petits groupes, des réunions communautaires, et une stratégie de communication visant les participants et le public.

4. Concevoir le processus

Les participants établiront les principes directeurs. Cet exercice a pour but de déterminer les valeurs et les objectifs collectifs. Les principes contribuent à doter le groupe d'une identité d'un groupe qui dépasse le cadre des besoins individuels et qui soit axée sur l'objec-

tif plus vaste de la cogestion. Les principes pourraient par exemple comprendre la viabilité de la ressource, le partage équitable de cette ressource, les avantages pour la collectivité et, enfin, l'imputabilité.

Les participants devraient également choisir un chef. Un animateur, un médiateur ou un négociateur neutre fera souvent le meilleur chef. Cependant, quiconque est prêt à mettre de côté ses intérêts personnels pour se consacrer à la satisfaction des besoins du groupe a probablement tout ce qu'il faut pour devenir un bon chef. Un chef doit également être capable de rappeler aux participants les règles de comportement et les principes directeurs. Un chef devrait être considéré comme neutre en tout temps.

Tous les participants doivent être en mesure d'exprimer leur engagement et toute préoccupation qui les habite.

Il faut permettre au groupe de concevoir son propre processus. La description suivante de la conception du processus pourra s'avérer une liste récapitulative utile¹.

Liste récapitulative de la conception du processus

Logistique

- Où et quand les négociations et les réunions auront-elles lieu? L'endroit est-il neutre?
- Aura-t-on besoin de personnel de soutien?
- Qui assurera la coordination et la responsabilité des locaux, de l'hébergement, de l'équipement, etc.?
- Quel est l'échéancier des négociations?

Financement

- Comment les négociations ou les réunions seront-elles financées?
- Est-ce que toutes les parties sont capables d'assumer une part des frais?

Type de processus

- S'agira-t-il d'un processus officiel ou non?

- Y aura-t-il une médiation, une négociation ou un arbitrage avec un décideur délégué?
- Y aura-t-il des animateurs, des médiateurs ou des avocats qui participeront?
- Qui assumera les frais de leurs services?

Style de processus

- S'agit-il d'une recherche des données ou d'une combinaison gagnante pour tout le monde?

Structure du processus

- Les décisions seront-elles prises par concertation ou par scrutin?
- Si les décisions sont prises par vote, comment les privilèges de votation seront-ils attribués?
- Le vote par procuration sera-t-il autorisé?
- Qui dressera les ordres du jour, et comment? Quel sera le mode d'approbation des ordres du jour?
- Est-ce que tous les débats seront consignés par écrit, ou seulement les décisions?
- Quelle information est confidentielle? Faudrait-il qu'elle soit protégée et comment?
- Les médias interviendront-ils?
- Si les médias interviennent, qui transmettra l'information aux médias et sous quelle forme?
- Qui présentera un rapport des négociations qui sera accessible au public?
- Quelle forme prendra ce rapport?
- Les négociations ou les réunions sont-elles confidentielles, et dans quelle mesure les personnes qui y assistent sont-elles tenues à cette confidentialité?

Règlement des différends

- Lorsque surgiront des différends ou des désaccords, que fera-t-on?
- Les consultations en petits groupes seront-elles permises?
- Que se passera-t-il en cas d'impasse?

Information

- Quelle information chaque partie devrait-elle normalement fournir et sous quelle forme?
- Qui présentera l'information et comment?
- Si l'on a besoin de l'avis d'experts externes, comment cet expert sera-t-il choisi? Qui payera?
- Qui assumera les frais de la diffusion de l'information?
- Qui recevra l'information : les représentants ou tous les membres du groupe?

Règles de conduite

- Quelles règles de conduite les participants établiront-ils?
- Comporteront-elles officiellement des règles telles que les suivantes : interdiction d'interrompre, de jurer, de fumer; obligation de parler chacun à son tour, de se concentrer sur les objectifs, participation égale et honnêteté?

Liste de vérification concernant la responsabilité

La liste de vérification concernant la responsabilité, dressée par le Groupe de travail des sous-ministres sur les Modèles de prestation de services, est ici présentée pour permettre de vérifier que l'équilibre des pouvoirs est suffisant pour assurer la protection de tous les intervenants². Cette liste est utile quand il s'agit de déterminer si les besoins de toutes les parties sont satisfaits et s'il faudrait se préoccuper de la conception du processus.

L'arrangement permet-il d'atteindre les objectifs de la loi pour lesquels il a été conçu?

- Les personnes chargées d'en exécuter les modalités possèdent-elles toutes les compétences voulues et ont-elles reçu toute la formation nécessaire, etc.? Existe-t-il une délégation responsable ou procède-t-on à des nominations?
- Des dispositions sont-elles prises pour surveiller le travail de ces personnes? L'organisme responsable participe-t-il toujours activement?
- Les mécanismes appropriés sont-ils en place pour permettre la réception des rapports sur l'exécution des tâches et pour le traitement des problèmes qui se présentent? L'organisme responsable est-il toujours bien informé et prêt à agir?

L'arrangement permet-il d'atteindre également les objectifs d'autres lois et politiques fédérales pertinentes?

- Il peut s'agir par exemple de la *Loi sur les langues officielles*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les autres aspects de la responsabilité gouvernementale sont-ils traités comme il se doit?
Remarque : Au-delà de la responsabilité ministérielle, diverses lois fédérales soulèvent divers problèmes d'attribution des responsabilités. Ces mesures publiques de protection ne peuvent être minées par un partage ou un transfert des responsabilités. En conséquence, toute entente doit également tenir compte de ces mesures, pour garantir au public que rien ne pourra y porter atteinte.

Peut-on obtenir facilement tous les renseignements relatifs à l'arrangement?

- Avant d'adopter l'arrangement, a-t-on consulté suffisamment les citoyens touchés? S'efforce-t-on vraiment d'assurer la liaison?
- L'arrangement est-il caractérisé par la transparence, c'est-à-dire ses modalités et toutes les données essentielles concernant l'exécution sont-elles bien documentées publiquement pour que tous les citoyens y aient accès?
- Les renseignements concernant l'arrangement sont-ils mis à la disposition du Parlement au moment de son adoption (p. ex. le dépôt officiel à la Chambre des communes) et, par la suite, à intervalles réguliers (p. ex. en en faisant état dans le rapport annuel du ministère)? Existe-t-il un moyen officiel de faire connaître l'arrangement?

Il faut également aborder les questions juridiques appropriées. Il faudrait déterminer dès le départ s'il faut demander une modification de la législation. Si, par exemple, l'exercice de pouvoirs de décision discrétionnaires doit entrer en jeu, les dispositions statutaires existantes prévoient-elles ce type d'arrangement?

5. Définir les questions sociales, économiques et environnementales

Définir les questions sociales, économiques et environnementales, y compris les obstacles et les possibilités, permet de mieux déterminer les compromis et d'orienter le projet.

Les étapes de ce processus sont les suivantes :

- définir les problèmes;
- faire un remue-méninges pour trouver des idées;
- négocier les divers points d'une entente de cogestion.

La première étape exige que les participants fournissent tous les renseignements relatifs au régime de cogestion envisagé. Par exemple, les gouvernements définiront :

- les contraintes et les possibilités d'ordre législatif, réglementaire et juridictionnel;
- les services rendus par les parties gouvernementales qui peuvent être touchés par le régime de cogestion;
- le coût des biens et services fournis par le gouvernement; le gouvernement doit également fournir cette information pour que, si le coût des services est partagé, chaque partie qui y contribue soit pleinement consciente de la manière dont sa contribution sera attribuée;
- les contraintes imposées à la production des biens et services; les gouvernements devront peut-être appliquer des normes, ou surveiller le contrôle de la qualité, l'accès aux ressources, les taux de prise ou de récolte, les contingents, les redevances, etc.;
- les raisons d'opter pour la cogestion;
- les préoccupations et les objectifs;
- toute connaissance directe ou expérientielle sur les ressources disponibles, puis diffusion de toute connaissance ou étude scientifique disponible sur les ressources en question.

D'autres intervenants qui participent au processus définiront :

- les raisons d'opter pour la cogestion;

- les préoccupations, les besoins, et les objectifs à court et à long terme;
- les types de biens et services que les parties seraient disposées à produire ou à fournir;
- la capacité de fournir des biens et services;
- les moyens offerts aux divers groupes de trouver des sources de revenus pour les ententes de partage des frais.

Le remue-méninges consiste dans la période de réflexion créatrice au cours de laquelle on lance des idées qui sont ensuite analysées et remaniées, pour ensuite aboutir à des solutions.

6. Élaborer un plan de gestion

Au cours de cette étape, on fait des compromis sur le plan des ressources et du financement.

De même, le gouvernement cédera peut-être certains pouvoirs de gestion au secteur privé. Le plan de gestion mis sur pied pourrait comprendre les éléments suivants :

- forme de l'entente;
- conditions de l'entente;
- évaluation scientifique;
- contrôle de la qualité, application des normes et surveillance;
- application des règlements selon les termes des lois appropriées;
- examen;
- règlement des différends;
- désignation des parties directement responsables du comité de cogestion;
- besoins de conservation;
- mécanismes de mise en commun des ressources parmi les parties;
- limites de l'accumulation des ressources par les particuliers;
- mécanismes permettant d'accroître ou de réduire l'utilisation des ressources par les parties signataires de l'entente, et par d'autres citoyens;

- mécanismes de renforcement des capacités;
- montants du financement et mode de paiement.

Une fois les points de l'entente définis, toutes les parties doivent retourner dans leur milieu pour procéder à la ratification. Il faut ensuite rédiger et réviser l'entente de cogestion. Cette entente doit comprendre les éléments essentiels suivants :

- liste des parties signataires de l'entente de cogestion;
- description du projet;
- durée de l'entente;
- description et composition du comité de gestion;
- obligations de la ou des parties gouvernementales;
- obligations de la ou des parties non gouvernementales;
- dispositions de vérification et de surveillance;
- publication des conditions particulières de l'entente;
- dispositions relatives à l'expiration de l'entente;
- indemnisation en cas de responsabilité civile;
- indemnisation réciproque;
- avis provenant des parties;
- dispositions relatives au règlement des différends;
- lois applicables;
- dispositions relatives au financement et aux ressources;
- dispositions relatives à la modification de l'entente.

7. Prendre des décisions et mettre des solutions en œuvre

L'entente marque l'amorce de la mise en œuvre de la cogestion.

Quoique la mise en œuvre repose sur l'en-

tente, le processus proprement dit comportera de nombreuses étapes décisionnelles et un processus différent de celui qui aura servi à mettre l'entente en place. Les cogestionnaires devrait prendre l'entente de cogestion comme référence, selon les lignes directrices suivantes :

- recourir à un processus décisionnel collectif;
- recourir à un processus souple;
- tirer le meilleur parti possible de la science et des données;
- intégrer les intérêts régionaux et nationaux;
- élaborer les stratégies de gestion sur le terrain dans la perspective de l'écosystème.

8. Observer, évaluer et adapter les processus

La surveillance et l'évaluation constantes selon les principes établis de gestion seront partie intégrante de la cogestion. En fonction des résultats de cette surveillance et de cette évaluation, les processus évolueront et seront modifiés selon les leçons que l'on aura tirées et selon les circonstances.

L'instrument de concertation

La cogestion comporte la mise sur pied d'un mécanisme qui fasse le lien sur le plan de la gestion des affaires publiques, et qui permette aux institutions d'adapter et d'établir des directives législatives telles que celles qui figurent dans la *Loi sur les océans*, ou à une entente sur des revendications territoriales de se concrétiser. Ce processus sous-entend également que les divers groupes d'intérêts soient résolus à trouver le terrain d'entente nécessaire pour promouvoir le système de gestion.

La TRNEE, de concert avec les tables rondes provinciales et territoriales du Canada, a élaboré des directives ayant trait aux processus consensuels qui seront sans doute utiles aux parties d'une entente de cogestion³.

Principes directeurs des processus consensuels

1. **Axé sur l'objet.** Il faut un motif pour participer au processus consensuel.
2. **Non-exclusion.** Tous les principaux intéressés par une question devraient prendre part au processus consensuel.
3. **Participation volontaire.** Les parties touchées participent au processus consensuel volontairement.
4. **Conception par les participants.** Les parties conçoivent elles-mêmes le processus consensuel.
5. **Souplesse.** La souplesse doit faire partie du processus.
6. **Égalité.** Tous doivent avoir un accès égal aux données et participer d'égal à égal au processus.
7. **Respect des intérêts divergents.** Il est essentiel d'accepter les valeurs, les connaissances et les intérêts divergents des parties.
8. **Imputabilité.** Les parties sont imputables envers ceux qu'elles représentent et envers le processus qu'elles ont convenu d'établir.
9. **Échéanciers.** Des emplois du temps réalistes sont nécessaires, tout au long du processus.
10. **Mise en œuvre.** Les engagements de mise en œuvre et de surveillance efficace font partie des ententes.

Notes

- 1 Baker, Deborah, « Baker's Outline for Getting to a Co-management Agreement, » Livingstone & Company, Barristers and Solicitors, Dartmouth, Nouvelle-Écosse. Présentation spéciale à la TRNEE.
- 2 Groupe de travail des sous-ministres sur les Modèles de prestation de services, « La responsabilité ministérielle, » *L'examen des questions clés*, partie I, CCG : Ottawa, octobre 1996, p. 28. Disponible sur Internet : www.ccmd-ccg.gc.ca
- 3 Une initiative des Tables rondes canadiennes, *Forger un consensus pour un avenir viable : Principes directeurs*, Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1993.



Annexe II — Études de cas de cogestion

Les 21 études de cas ici exposées représentent un éventail d'expériences menées au Canada et à l'étranger dans divers domaines, notamment : gestion de la pêche, gestion des zones côtières, gestion des relations entre les intervenants, gestion du bassin hydrographique, gestion des zones de protection marine, et gestion locale des ressources naturelles. Elles illustrent les applications de la cogestion à divers aspects de la gestion dans des conditions variées.

ÉTUDES DE CAS

Mandats

- Accords sur les revendications territoriales, Canada
- Plan de gestion du béluga dans la mer de Beaufort, Inuvik, Territoires du Nord-Ouest

Gestion de la pêche

- La pêche à la morue dans les îles Lofoten, Norvège
- La pêche côtière au Japon
- Les pêches municipales aux Philippines

- La pêche au hareng dans la baie de Fundy, Canada
- Gestion par quotas communautaires, Sambro, Nouvelle-Écosse
- Comité de gestion du bassin hydrographique de la Skeena, Colombie-Britannique
- Groupe de travail chargé de la gestion de la Kuskokwim, Alaska
- Corporation d'aquaculture du golfe de Prince-William, Alaska

Gestion côtière intégrée

- Programme de la baie de Chesapeake, États-Unis
- Saint-Laurent Vision 2000, Québec
- Stratégie de gestion du récif de la Grande Barrière, Australie

Gestion des relations entre les intervenants

- Conseil de gestion des pêches dans le Pacifique, États-Unis
- Intervenants et conservation dans un lagon de l'Afrique occidentale

Gestion du bassin hydrographique

- Le protocole d'entente des premières nations du bassin du Fraser, Canada
- Projet de gestion du bassin hydrographique de Bras d'Or, île du Cap-Breton, Nouvelle-Écosse

Zones de protection marine

- Création d'un parc marin, île Mafia, Tanzanie
- L'entente de Gwaii Haanas, South-Moresby, Colombie-Britannique

Gestion locale des ressources naturelles

- Pêche de subsistance chez les Cris, baie James, Québec
- Gestion communautaire dans l'industrie du homard, Maine, États-Unis

Accords sur les revendications territoriales, Canada

Gestion : Au Canada, les seuls droits aux ressources accordés par la loi aux autochtones l'étaient par la voie de traités signés dans les années 1880 et au début des années 1900. Ces traités s'appliquaient à une partie du Canada mais excluaient une grande proportion des provinces Atlantiques, du Québec, de la Colombie-Britannique, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Pour permettre la réalisation de projets de développement dans le Nord (comme dans le cas de la baie James) et pour appliquer la politique globale du Canada en matière de revendications aux fins d'englober ces régions qui en étaient exclues, plusieurs ententes ont été signées entre les groupes autochtones et les gouvernements.

Mandat : La cogestion de la faune et du poisson s'est amorcée dans le Nord avec la

Convention de la Baie James et du Nord québécois, qui fut le premier des accords modernes sur les revendications territoriales globales au Canada. D'autres conventions furent signées dans le sillage de cette première : *Convention définitive des Inuvialuit* (1984), *Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in* (1992), *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* (1993), entre autres.

Processus : Dans chacune de ces ententes, un chapitre (ex. : le chapitre 24 dans le cas de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, et le chapitre 12 dans le cas de l'*Entente des Gwich'in*) spécifie le partage des compétences en matière de gestion de la pêche et de la faune, et il établit une structure institutionnelle, sous la forme de conseils de gestion et de comités mixtes, pour mettre en oeuvre la cogestion. Par exemple, l'article 5 de la partie II de l'*Entente du Nunavut* spécifie la composition du Conseil consultatif de gestion de la faune de Nunavut (la principale institution de cogestion selon cette entente), ainsi que les réunions, règlements, pouvoirs, obligations, fonctions et responsabilités de ce Conseil. En général, chaque conseil est doté d'un président qui représente tantôt les autochtones, tantôt le gouvernement, par rotation, et compte un nombre égal de représentants du gouvernement et des autochtones. Par exemple, dans le cas de la *Convention de la Baie James*, le comité conjoint est composé de trois Cris, trois Inuit, deux Naskapis, quatre membres du gouvernement du Québec et quatre membres du gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas et pour la plupart des ressources, ces comités de cogestion ont un pouvoir consultatif et peuvent formuler des recommandations directement au ministre compétent.

Renforcement des capacités : Aucune de ces ententes ne contient de dispositions officielles pour la formation mais, dans chaque cas, les revendications ont permis aux intéressés d'acquérir une formation en leadership. Dans ces ententes, les dispositions relatives au développement économique et social prévoient également un cadre pour les administrateurs autochtones. Certaines des ententes spécifient la participation des institutions autochtones à la cogestion. Par exemple, l'*Entente de Nunavut* prévoit une étude des connaissances traditionnelles inuit sur la baleine boréale et la participation active des organismes inuit locaux à une étude sur l'exploitation des ressources fauniques. La *Convention de la Baie James* prévoit la reconnaissance du système cri concernant leur territoire de chasse et de pêche et le pouvoir des chefs de la chasse et du piégeage traditionnels, renforçant ainsi les institutions locales.

Traits distinctifs : Ces ententes sur les revendications territoriales accordent des droits définis par la loi aux usagers locaux dans les décisions relatives à l'utilisation des ressources, élément absent dans d'autres types d'ententes de gestion au Canada qui concernent les pêcheurs non-autochtones. Il est probable que d'autres ententes soient négociées et mises en vigueur au cours des prochaines années, sous la forme d'une attribution, de la part des gouvernements fédéral et provinciaux, de certaines compétences aux autorités régionales qui représentent les autochtones.

Sources :

Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 2, partie II, Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1996.

In All Fairness: A Native Claims Policy, 1981, Ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Plan de gestion du béluga dans la mer de Beaufort, Inuvik, Territoires du Nord-Ouest

Gestion : Avant la signature de la *Convention définitive des Inuvialuit* en 1984, la gestion des populations de béluga dans la région d'Inuvialuit (Inuvialuit Settlement Region/ISR) était régie par une panoplie de lois fédérales assorties d'une auto-réglementation non officielle. Une fois la Convention signée, il s'avérait nécessaire de veiller à ce que les méthodes de gestion cadrent avec l'entente. En outre, on reconnut que la croissance des populations de bélugas et l'intérêt grandissant des Inuvialuit pour la capture du béluga étaient des facteurs que les utilisateurs et les gestionnaires des ressources se devaient de surveiller de près pour garantir une exploitation viable et optimale des stocks de béluga en pleine expansion. Le Plan de gestion du béluga dans la mer de Beaufort a donc été mis sur pied pour répondre à ces besoins.

Mandat : Le Plan a pour but d'accorder aux Inuvialuit des taux de capture optimaux tout en garantissant la viabilité du béluga dans la mer de Beaufort, et d'assurer des captures efficaces avec des pertes minimales.

Processus : Le Comité mixte de gestion de la pêche (CMGP) a été créé en 1986 par le ministre des Pêches et des Océans, selon les termes de la *Convention définitive des Inuvialuit*, pour aider les Inuvialuit et le Canada à administrer les droits et obligations en matière de pêche dans la région des Inuvialuit. L'élaboration de ce Plan est le fruit d'une collaboration entre les comités de chas-

seurs et de trappeurs d'Aklavik, d'Inuvik et de Tuktoyaktuk, du CMGP et du ministère des Pêches et des Océans (MPO). Ce Plan doit être mis en oeuvre par les comités de chasseurs et de trappeurs, le Conseil inuvialuit du gibier, le MPO et le CMGP. La répartition du total des prises admissibles (TPA) a été confiée au Conseil inuvialuit du gibier, les comités de chasseurs et de trappeurs attribuant leur part au sein de leur communauté. Le CMGP détermine si les utilisations alternatives des TPA sont acceptables, et il revient au CMGP de décider si une partie des TPA peut être attribuée à des fins scientifiques. Le Plan divise la mer de Beauport en quatre zones de gestion pour faciliter l'évaluation des propositions de développement.

Renforcement des capacités : Le Plan recommande précisément le maintien des programmes de coopération en recherche. Des programmes éducatifs destinés au public et aux chasseurs sont offerts dans le cadre du Plan.

Traits distinctifs : Le Plan se veut une contribution à une entente internationale de gestion qu'élaborera l'Alaska Inuvialuit Beluga Whale Committee.

Source :

Comité mixte de gestion de la pêche, 1991.
Plan de gestion du béluga dans la mer de Beauport, Inuvik, T.N.-O.

La pêche à la morue dans les îles Lofoten, Norvège

Gestion : Dans les îles Lofoten, dans le nord-ouest de la Norvège, la pêche à la morue était une activité florissante depuis des temps reculés à cause des itinéraires de migration de la morue. La pléthore de pêcheurs qu'attirait

cette région a engendré des problèmes d'encombrement et des conflits entre les pêcheurs, surtout entre ceux qui n'utilisaient pas le même équipement de pêche. Au XIX^e siècle, divers types de systèmes de réglementation ont été mis à l'essai, mais aucun d'eux ne parvint à résoudre les problèmes de la pêche jusqu'à l'avènement de principes de cogestion dans les années 1890 comme solution de dernier recours.

Mandat : La cogestion a été instaurée pour la première fois dans les années 1890 par la voie de la loi de Lofoten. Cette loi ne semble pas avoir été mise à jour, mais les règlements découlant de cette loi et leur application sont révisés et modifiés au besoin.

Processus : Selon les principes de cogestion, le gouvernement norvégien a confié officiellement la responsabilité de la réglementation de la pêche aux pêcheurs. Plusieurs représentants de groupes utilisant divers équipements ont formé des comités spéciaux de districts et ont établi des règles déterminant les périodes de pêche autorisées, le type d'équipement permis et l'espace attribué aux divers types d'attirail. Certains pêcheurs ont été élus pour jouer le rôle d'inspecteurs, et un organisme public a été créé pour superviser le respect des règlements. Avant chaque saison, les pêcheurs élisent leurs représentants au sein des comités chargés de mettre à jour les règlements et d'en contrôler l'application.

Renforcement des capacités : Les besoins d'information qu'éprouve le secteur de la pêche sont clairement établis. Le renforcement des capacités s'est probablement produit antérieurement au cours de ce siècle, et la documentation récente n'aborde donc pas cette question. Ces besoins d'information

ont trait à l'adaptation annuelle des règlements selon l'entente de cogestion.

Traits caractéristiques : L'entente de gestion de la pêche de Lofoten est peut-être la première entente de ce type en Europe qui comporte l'attribution de pouvoirs gouvernementaux centraux, et le partage officiel de la compétence en gestion entre des groupes de pêcheurs et des organismes gouvernementaux. La cogestion de Lofoten, qui était au départ une solution de dernier recours à un conflit relatif aux ressources, « s'est avérée un tel succès que l'on n'a même jamais suggéré que l'État pourrait prendre la relève dans ce rôle » (Jentoft, 1995). Ce cas illustre comment les systèmes de cogestion peuvent évoluer avec l'expérience si le gouvernement délègue de plus en plus de pouvoirs, et pourquoi la gestion adaptative ou l'apprentissage sur le tas dans l'évolution de la cogestion et l'apprentissage par rétroaction en général sont sans doute appelés à jouer un rôle crucial.

Sources :

- Jentoft, S., « Models of fishery development. The cooperative approach, » 1985, *Marine Policy*, 9 : 322-331.
- Jentoft, S., « Fisheries co-management, » 1989, *Marine Policy*, 13 : 137-154.
- Jentoft, S. et McCay, B.J., « User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences, » 1995, *Marine Policy*, 19 : 227-246.

La pêche côtière au Japon

Gestion : La pêche côtière au Japon est cogérée à l'aide d'un système qui accorde des pouvoirs réglementaires à l'échelon national et régional, et des pouvoirs décisionnels à l'échelle locale surtout. Ce système de coges-

tion a été conçu pour officialiser les droits de pêche des villages traditionnels. Il s'agit d'un mécanisme visant à appliquer des mesures de gestion et à régler des différends relatifs aux droits d'utilisation des ressources. Il offre également une protection juridique des droits aux ressources provenant des villages. Jusqu'à 1900 environ, la gestion était assurée par des guildes de village.

Mandat : Avec l'application de la *Loi concernant la pêche* de 1901, les territoires marins des villages établis à l'époque féodale ont été tracés, codifiés et répertoriés. Lors de sa mise à jour en 1949, la *Loi concernant la pêche* a accordé des droits et des permis de pêche aux pêcheurs de métier seulement, et leur a confié la gestion de la pêche par la voie des Associations coopératives de pêche (ACP).

Processus : Chaque ACP (ou fédération d'ACP) a la propriété exclusive des eaux côtières à l'exception des zones portuaires et industrielles. Les ACP formulent au gouvernement des demandes de permis qu'elles distribuent à leurs membres. Les non-membres ne peuvent pas pêcher, et les membres qui ne respectent pas les règles sont expulsés. Les ACP contrôlent de nombreux aspects de la pêche côtière dans le cadre de leur territoire immédiat en appliquant les lois et règlements nationaux de la pêche, auxquels viennent s'ajouter ceux qui sont mis en vigueur à l'échelle locale. Par exemple, le gouvernement national détermine le total des prises admissibles pour les zones de pêche extra côtières et côtières. La division du quota total pour une ACP particulière incombe à la préfecture (subdivision du gouvernement). L'ACP est alors chargée de répartir son quota de pêche spécifique. L'ACP collabore étroitement avec les pouvoirs nationaux, préfectoraux et municipaux sur

plusieurs plans relatifs à la pêche, dont la conception et la mise en oeuvre des plans de gestion, l'approbation des règlements, les projets de pêche, les budgets, les subventions, les permis et autres droits. Les ACP assument également des fonctions de commercialisation, de transformation, de location d'équipement de pêche, d'achat de fournitures et de formation.

Renforcement des capacités : Les besoins d'information varient beaucoup d'une ACP à l'autre. En ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles, les ACP adoptent et renforcent essentiellement la prise de décisions par consensus traditionnelle du Japon et l'appliquent à la gestion de la pêche. Comme ce renforcement des capacités s'est surtout fait il y a plusieurs décennies, la documentation actuelle ne donne aucune précision à ce sujet.

Traits caractéristiques : Au Japon, la tradition maritime dominante n'a jamais, contrairement à celle de l'Occident, sous-entendu que la mer est (ou devrait être) librement accessible. Au contraire, un système complexe de tenure marine variant à l'échelle locale a été mis sur pied au cours de nombreuses générations. La propriété du patrimoine marin dans les eaux côtières se compare aisément, en droit japonais, à la propriété du terrain communal dans les villages.

Sources :

- Ruddle, K., *Administration and conflict management in Japanese coastal fisheries*, 1987. Document technique n° 273. Ottawa : Ministère des Pêches et des Océans.
- Lim, C.P., Matsuda, Y. et Shigemi, Y., « Co-management in marine fisheries : The Japanese experience, » 1995. *Coastal Management* 23 : 195-221.

Les pêches municipales aux Philippines

Gestion : Aux Philippines, la pêche côtière se distingue par une exploitation concurrentielle et intensive, par des conflits entre les groupes utilisant divers types d'équipement, par l'épuisement des ressources et par des problèmes d'application de la réglementation. Le gouvernement applique certes des mesures favorables à la décentralisation mais, d'après certains analystes, le manque de ressources et de compétence en gestion était ce qui avait le plus motivé le gouvernement à instituer la cogestion.

Mandat : En 1991, le gouvernement des Philippines a donné force de loi au *Code des pouvoirs locaux* qui visait à décentraliser les fonctions et les rouages gouvernementaux au profit des autorités locales.

Processus : Ce Code a accordé aux autorités locales (municipalités) plusieurs pouvoirs, dont la gestion des eaux municipales ou littorales. Selon ce Code, les eaux municipales se définissent comme l'ensemble des eaux qui baignent le littoral dans une limite de 15 km. Le principe directeur se traduisait par une disposition selon laquelle les organes de pouvoirs locaux peuvent se regrouper, conjuguer ou coordonner leurs efforts, services ou ressources à des fins bénéfiques à l'ensemble d'entre eux. On a également accordé aux organes de pouvoirs locaux et aux collectivités locales certains privilèges ou droits préférentiels. Par exemple, on a doté les municipalités du pouvoir exclusif d'accorder des privilèges de pêche dans les eaux municipales et d'imposer des loyers, des droits et des frais. On a accordé gratuitement aux organisations ou

coopératives de pêcheurs à temps partiel des droits préférentiels de privilèges de pêche dans les eaux municipales, tels que la construction de bordigues et l'organisation de repas de poisson.

Renforcement des capacités : L'article 35 du Code stipule que les organes de pouvoirs locaux peuvent conclure des ententes de contreprise avec des organisations populaires et des organisations non gouvernementales (ONG) en vue d'assurer la prestation de certains services de base, des projets de renforcement des capacités et la garantie de moyens de subsistance, et pour créer des entreprises locales qui diversifieront la pêche.

Traits distinctifs : La gestion de la pêche aux Philippines s'appuie sur 30 ans d'expérience en cogestion qui a vu le jour dans le domaine des ressources aquatiques et forestières. Dans ce pays, toutes les formes de cogestion se distinguent par la participation d'ONG bien financées et dynamiques.

Sources :

Pomeroy, R.S. et Pido, M., « Initiatives towards fisheries co-management in the Philippines : The case of San Miguel Bay, 1995, *Marine Policy* 19 : 213-226.

Pomeroy, R.S. éd., *Community Management and Common Property of Coastal Fisheries in Asia and the Pacific : Concepts, Methods and Experiences*, Manille : International Center for Living Aquatic Resources Management, 1994, 189 p.

La pêche au hareng dans la baie de Fundy, Canada

Gestion : Les sujets de préoccupation concernant la pêche au hareng dans la baie de Fundy avaient entre autres trait à la viabilité

de la ressource, au risque de conflits entre les groupes utilisant divers équipements, au déclin marqué de la flottille de pêche à la senne dès 1975, et à la difficulté de gérer des règlements de pêche de plus en plus complexes.

Mandat : Selon Kearney, la participation des pêcheurs à la prise de décisions remonte à une politique instaurée par le gouvernement canadien en 1976 :

Depuis 1976, le mode décisionnel alternatif d'autodétermination a néanmoins trouvé sa première expression dans un concept connu sous le nom de « cogestion » (trad. libre). Ce concept fut d'abord mis de l'avant comme un élément de politique gouvernementale dans un discours que Roméo LeBlanc, alors ministre des Pêches et de l'Environnement, prononça en 1978, et ce mode décisionnel d'autodétermination fut qualifié de « cogestion ». LeBlanc offrait aux pêcheurs l'occasion de cogérer la pêche « de manière à ce qu'ils puissent prendre en main leur industrie, être propriétaires de leurs bateaux, diriger leur entreprise, négocier les prix et les conditions de travail, et devenir des partenaires égaux avec ceux qui achètent, transforment et commercialisent le poisson ».
(trad. libre)

Processus : Les pêcheurs ont formé un comité composé de représentants des secteurs halieutiques de la senne, des filets maillants et des bordigues. Ce comité s'est réuni avec les représentants du gouvernement et a participé à la formulation des règlements de pêche, à l'attribution du quota total de la flottille. En outre, il détenait les droits de vendre le poisson aux navires étrangers, il avait la responsabilité de contrôler les quotas des bateaux, et il détenait également les droits de répartition

des quotas excédentaires au sein de la flottille. Cependant, ni la politique de 1976, ni le document d'étude du gouvernement de 1981 ne précisèrent si la cogestion était un simple mécanisme de consultation ou si elle comportait la délégation de pouvoirs décisionnels importants pour les pêcheurs.

Renforcement des capacités : Il existe peu d'information à ce sujet. Divers événements qui se sont produits au début des années soixante-dix ont amené les pêcheurs de hareng de la région de Fundy à s'organiser dès 1975 en trois associations.

Traits distinctifs : Le « projet de Fundy » de 1976-1978 fut la première initiative de cogestion de la pêche au Canada. La coopération entre le gouvernement et les pêcheurs pour ces deux années-là fut excellente au départ, mais s'effrita par la suite à cause d'un ensemble de problèmes, notamment en raison de conflits entre les divers groupes de pêcheurs, et de l'incapacité du gouvernement à clarifier ses politiques. Dans les années qui suivirent, on mit dans ce projet l'accent sur la consultation : on demanda aux groupes d'utilisateurs d'exprimer leurs préoccupations et leurs opinions, mais c'était le ministère des Pêches et des Océans qui prenait les décisions. Le processus de consultation, amorcé à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt avec plusieurs comités consultatifs, se multiplia en dizaines de comités couvrant chaque secteur et les principales espèces de ressources marines. Dans les années quatre-vingt-dix, la région Scotia-Fundy comptait à elle seule 28 comités (Jentoft et McCay, 1995).

Sources :

Kearney, J. E., « The transformation of the Bay

of Fundy herring fisheries 1976-1978 : An experiment in fishermen-government co-management, » 1984, dans : *Atlantic Fisheries and Coastal Communities : Fisheries Decision-Making Case Studies*, C. Lamson and A.J. Hanson, éd., Dalhousie Ocean Studies Programme, Halifax, p. 165-203.

Jentoft, S. et McCay, B.J., « User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences, » 1995, *Marine Policy* 19 : 227-246.

Gestion par quotas communautaires, Sambro, Nouvelle-Écosse

Gestion : Sambro est un petit village de pêcheurs près de Halifax. Il est doté d'une flottille de 30 bateaux et de deux industries du poisson. Ce village avait autrefois une pêcherie diversifiée qui était en activité tout au long de l'année, pour la pêche à la morue, à l'aiglefin, à l'espadon, au goberge, au flétan et au homard. De 1986 à 1993, la part de la prise totale (Région 4X) de Sambro avait connu une certaine stabilité à raison de 10 p. 100 de la morue, 10 p. 100 de l'aiglefin et 4 p. 100 du goberge. Mais avec l'instauration du système de quotas concurrentiels, les débarquements de Sambro ont été réduits à une fraction de cette moyenne précédente.

Mandat : Il n'existe aucune entente officielle. Les quotas communautaires ont été attribués selon le même processus de réglementation que pour d'autres types de quotas. De même, d'après la documentation consultée, on ne sait pas très bien si (ou comment) le mandat d'autoréglementation et d'autosurveillance a été transféré à l'association locale.

Processus : Les pêcheurs de Sambro ont présenté un mémoire au gouvernement fédéral dans lequel ils demandaient qu'un quota communautaire expérimental soit attribué pour protéger leurs droits acquis. En 1990, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a accordé à un petit village un quota sur l'aiglefin (45 tonnes d'un quota de 1 900 tonnes pour la région 4X). Pour éviter la surabondance ou la pénurie, la gestion de ce quota était assurée par les pêcheurs eux-mêmes, par la voie de leur Association, en appliquant des limites d'expéditions et en leur permettant de pêcher en fonction de la demande du marché. Par la suite, le MPO a accordé des quotas communautaires plus grands pour tout le poisson de fond. Les pêcheurs ont eu le droit de gérer et d'attribuer la prise par la mise en vigueur de limites d'expéditions pour les bateaux de moins de 19,5 mètres.

Renforcement des capacités : Dans ce cas, les facteurs clés étaient l'existence d'une association locale de pêcheurs relativement puissante, d'industries du poisson solidaires, d'un groupe paroissial puissant, l'organisation de réunions communautaires pour trouver un consensus, et l'émergence d'une association de développement local après les réunions communautaires de 1994.

Traits distinctifs : L'expérience de Sambro, toujours en cours, illustre la possibilité de gérer la pêche par quotas communautaires, par opposition aux quotas de flottilles et aux quotas individuels transférables (QIT). Au départ, le système a été mis sur pied pour protéger la part du village dans la pêche. Mais les pêcheurs se sont aperçus que, même si les quotas communautaires ne leur garantissait pas, dans des temps de restriction de quotas, la

part de prises dont ils avaient toujours bénéficié, ils étaient néanmoins source de nombreux avantages. L'application de quotas communautaires a évité la pêche effrénée que suscitent les quotas de flottilles, et elle a permis aux pêcheurs individuels de pêcher selon les demandes du marché; elle a également permis l'utilisation de la technologie moins coûteuse des engins fixes, et a permis une pêche plus sélective en changeant d'espèces au besoin. On aurait pu obtenir un grand nombre des mêmes avantages en utilisant les QIT plutôt que les quotas de flottilles. Cependant, les quotas communautaires permettent d'éviter deux inconvénients majeurs inhérents aux QIT : l'accroissement de la valeur des prises (dumping de prises accessoires, de petits poissons et de poissons de deuxième choix) et problèmes d'équité (« préjugé du pêcheur riche » lié aux QIT et disparition de la classe moyenne des pêcheurs).

Sources :

- Apostle, R., Barrett, G., Holm, P., Jentoft, S., Mazany, L., McCay, B.J., et Mikalsen, K.H., (à paraître, 1998, Toronto : University of Toronto Press (titre non disponible).
- Loucks, L., « Coastal community-based decision-making : Values for sustainable coastal zone management, » Thèse de maîtrise, 1995, St. Mary's University, Halifax.
- McCay, B.J., Creed, C.F., Finlayson, A.C., Apostle, R., et Mikalsen, K., « Individual transferable quotas (ITQs) in Canadian and US fisheries, » 1995, *Ocean & Coastal Management* 28 : 85-115.

Comité du bassin hydrographique de la Skeena, Colombie-Britannique

Gestion : Près de Prince Rupert, à l'embouchure de la Skeena, une pêcherie commerciale centenaire a été évaluée à cent millions de dollars en 1995. Le saumon sockeye et quatre autres espèces de saumon faisaient partie de cette industrie. En amont, une pêche sportive au saumon steelhead s'implanta solidement sur la Skeena dans les années cinquante, mais connut un déclin à la fin des années soixante-dix en raison de la baisse du nombre de saumons steelhead. Au début des années quatre-vingt-dix, les adeptes de la pêche sportive s'inquiétèrent très sérieusement de la menace d'effondrement imminent de la population de steelhead, et du fait que les pêcheurs commerciaux continuaient à pêcher ce poisson à l'embouchure de la rivière avec des filets maillants et des senneurs. Ailleurs dans la Skeena, les premières nations Gitksan et Wet'suwet'en ont réclamé le droit de mener des activités de pêche commerciale en amont, lors de la remonte des saumons ayant échappé à la capture, en réaction aux protestations des pêcheurs commerciaux de Prince Rupert qui craignaient que ces pratiques n'entraînent dans l'avenir des réallocations de pêche peu favorables. Le manque d'information scientifique nécessaire à leur évaluation n'a fait qu'exacerber ces conflits.

Mandat : Le Comité du bassin hydrographique de la Skeena (Skeena Watershed Committee, SWC) a été créé en 1992 pour réunir les trois parties et les amener à planifier ensemble la capture des stocks dans la Skeena. Les problèmes essentiels à résoudre étaient l'évaluation et la mise en valeur des stocks, la

protection de l'habitat, ainsi que la mise en place de mesures coercitives et la remise en état du bassin hydrographique.

Processus : Les parties eurent beau accepter de se regrouper en 1992, il fallut attendre 1994 pour que des progrès s'amorcent : le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a menacé d'imposer des limites saisonnières et spatiales si le Comité ne présentait pas son propre plan. En même temps, le Comité a acquis une mainmise sur les budgets de recherche, et le MPO a engagé un médiateur indépendant et extérieur au gouvernement pour tenter de résoudre les conflits. Ensuite, toutes les parties locales et gouvernementales se sont entendues sur un ensemble de directives concernant la gestion de la pêche pendant la saison (« in-season fisheries management guidelines ») pour 1994 et, à la fin de la saison, toutes les parties étaient satisfaites des résultats. Le Comité comportait une représentation égale de cinq groupes d'intérêt : les pêcheurs autochtones, les pêcheurs amateurs, le secteur de la pêche commerciale, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral. En mars 1997, cependant, des représentants de la pêche commerciale se sont retirés parce qu'il leur semblait que le processus consultatif que l'on appliquait à la gestion des pêches avait desservi leurs intérêts financiers.

Renforcement des capacités : Le MPO et la province de la Colombie-Britannique ont créé un modèle informatique concernant la région, les stocks et les initiatives, pour mettre au point des options de gestion à soumettre à l'examen des membres du Comité de gestion du bassin hydrographique de la Skeena lors de leurs réunions. Ces modèles ont facilité le règlement des différends.

Traits distinctifs : Quoique financé par le MPO, le Comité est doté d'une structure de gestion coopérative souple.

Sources :

Pinkerton, E. et Weinstein, M., The Skeena Watershed Committee, British Columbia dans *Fisheries that Work : Sustainability through Community-Based Management*, 1995, The David Suzuki Foundation, Vancouver.

Perry, T., Prince Rupert Division Office, Ministère des Pêches et des Océans, intervention personnelle, 16 avril 1997.

Groupe de travail chargé de la gestion de la Kuskokwim, Alaska

Gestion : Au milieu des années quatre-vingt, l'Alaska Department of Fish and Game (ADF&G) a menacé de fermer les pêcheries de saumon quinnat, kéta et coho de la Kuskokwim à cause de l'évolution des données concernant le nombre de saumons qui atteignent les frayères. La pêche commerciale au saumon avait pris constamment de l'ampleur, et l'ADF&G était convaincu que les activités de pêche avaient pris trop d'importance pour permettre le maintien des stocks de saumon quinnat ou autre. Quant aux collectivités de pêcheurs, elles croyaient que les données concernant les stocks sur lesquelles s'appuyait cette décision étaient inexactes et que les pêcheries devraient demeurer ouvertes. Le Groupe de travail chargé de la gestion de la Kuskokwim, qui représente 21 collectivités de pêcheurs, fut formé à l'issue de cette crise.

Mandat : L'ADF&G détient le pouvoir légal exclusif de prendre des décisions et de les appliquer. Quant au Groupe de travail, il n'a

aucun pouvoir légal, mais uniquement consultatif. Le « Joint Statement on the Management of the Kuskokwim River Salmon Fishery, » adopté par le Board of Fisheries en 1988, reconnaît l'existence du Groupe.

Processus : Le Groupe de travail fut formé dans les deux ans qui suivirent la gestion de la crise, et obtint un statut officiel en 1988. Il était composé de 15 bénévoles représentant les milieux suivants : les villages en amont et en aval, la pêche de subsistance, sportive et commerciale, les industries locales du poisson, et les aînés. Le groupe fonctionnait selon le principe de l'unanimité moins une voix. Il s'agissait d'obtenir des données sur l'abondance des stocks pendant la saison, chaque espèce de poisson étant considérée comme un stock. Le groupe a rencontré les représentants du gouvernement deux ou trois fois par saison. Le groupe a créé et coordonné une pêcherie expérimentale à l'embouchure de la rivière et plusieurs dans le secteur de la pêche de subsistance, dans la rivière proprement dite, aux fins de compléter les données de l'ADF&G. La pêcherie expérimentale fut financée, pour la première saison, par une industrie du poisson, et l'ADF&G a fourni les services d'un technicien qui était chargé d'assurer la cohérence des méthodes appliquées. Au cours des années suivantes, les pêcheurs chargés d'expérimenter Yup'ik ont été financés par l'ADF&G et l'organisation des Bering Sea Fishermen pour collecter des données. Plusieurs sites de pêche de subsistance ont également été mis en observation aux fins de collecter des données; cette initiative fut surtout financée par l'organisation des pêcheurs de Yu'pik, et par une subvention de l'État. Les données obtenues à l'issue de ces activités ont servi à prendre des décisions offi-

cieuses sur les périodes et les zones réservées à la pêche au saumon quinnat, kéta et coho. Les fonctions de gestion qui incombait au Groupe de travail comportaient ainsi la collecte, l'analyse et l'interprétation de données, ainsi que la planification de la pêche avant et pendant la saison.

Renforcement des capacités : Le « Joint Statement » comporte des dispositions détaillées concernant la collecte d'informations.

Tous les deux ans, le Groupe fournit au Board of Fisheries un rapport détaillé de rendement et une auto-évaluation. Le Groupe est devenu une institution non officielle de gestion opérationnelle qui est habilitée à prendre des décisions de planification de la pêche. L'ADF&G assiste aux réunions à titre d'observateur et a le droit d'annuler des décisions. L'ADF&G conserve la responsabilité juridique, tandis que le Groupe est responsable sur le plan social et politique.

Traits distinctifs : Le rôle important joué par les pêcheurs de subsistance dans la collecte des données; l'apport des « connaissances traditionnelles » des aînés et d'autres pêcheurs; le travail bénévole des participants; le financement par des groupes et industries du poisson de la région pour améliorer la gestion de la pêche.

Source :

Pinkerton, E. et Einstein, M., *Fisheries that Work. Sustainability through Community-Based Management*, 1995, Vancouver : The David Suzuki Foundation.

Corporation d'aquaculture du golfe de Prince-William, Alaska

Gestion : La Prince William Sound Aquaculture Corporation (PWSAC) a été fondée en 1974 aux fins d'accroître la montaison du saumon dans la région grâce à des techniques de mise en valeur. Ce sont les pêcheurs de cette région qui ont pris cette initiative pour lutter contre l'épuisement des ressources et pour se prémunir contre les fluctuations naturelles de la disponibilité des ressources.

Mandat : L'entente de cogestion a été conclue entre l'Alaska Department of Fish and Game et la PWSAC. Une série de lois et règlements adoptés en 1976 et ultérieurement ont accordé à une association régionale habilitée le pouvoir de taxer ses membres aux fins de financer et de gérer la mise en valeur du saumon. Pour se qualifier comme « association régionale, » une société doit représenter les pêcheurs commerciaux dans la région faisant l'objet de la gestion, ainsi que d'autres groupes d'utilisateurs et parties intéressées.

Processus : L'entente a commencé par une planification de la mise en valeur de la région et des stocks locaux. Ces initiatives se sont avérées un tel succès que la cogestion a ensuite porté sur la planification et l'attribution des captures. Le concept repose sur la capacité de la PWSAC de taxer ses membres et d'investir dans la mise en valeur pour que tout le monde en bénéficie.

Renforcement des capacités :

Pinkerton a étudié deux aspects du renforcement des capacités. En premier lieu, elle a constaté que la cogestion dotait les pêcheurs

d'une meilleure position de négociation. Ceci s'explique par quatre facteurs qui diminuent les risques pour les acheteurs de poisson : qualité supérieure, volume important, prévisibilité de l'approvisionnement, et possibilité de faire affaire avec un vendeur. Les bénéfices bruts des senneurs du golfe de Prince-William attribuables au poisson produit par la PWSAC se chiffraient à 71 000 \$ environ par senneur, comparativement à une moyenne d'environ 3 000 \$ seulement (sous la forme d'une taxe de débarquement de 2 p. 100) destinés à financer la mise en valeur. En deuxième lieu, elle a constaté que l'optique de la cogestion appliquée à la mise en valeur a contribué à coordonner les pêcheries de capture traditionnelles et les pêcheries de culture en atténuant le conflit soulevé par l'attribution de stocks mis en valeur et de stocks sauvages. La production de saumon rose attribuable à l'écloserie en Alaska représentait 30 p. 100 de la production totale en 1989 et 45 p. 100 en 1990, et la PWSAC était le plus grand producteur de saumon rose en Alaska.

Traits distinctifs : Le programme privé d'aquaculture à but non lucratif en Alaska est né en réaction aux problèmes causés par les programmes d'écloserie gérés par l'État et privés à but lucratif. Le cas de la PWSAC n'est pas un cas propre à l'aquaculture mais un projet de mise en valeur du saumon cogéré par une association régionale de pêcheurs à but non lucratif et un organisme de l'État.

Sources :

- Pinkerton, E., « Fisheries development by local stakeholders : The Prince William Sound Aquaculture Corporation, » 1993, *Making Waves* 4 (3) : 14-16.
- Pinkerton, E., « Economic and management benefits from the coordination of capture

and culture fisheries : The case of Prince William Sound pink salmon, » 1994, *North American Journal of Fisheries Management* 14 : 262- 277.

Programme de la Baie de Chesapeake, États-Unis

Gestion : La Baie de Chesapeake est le plus grand estuaire des États-Unis et l'un des plus productifs de la Terre. L'industrie de la pêche dans cet estuaire se chiffre à plus d'un milliard de dollars par an, et s'y déploie aussi une importante industrie du tourisme et des loisirs. La Baie est vaste et peu profonde, et son bassin hydrographique s'étend sur 166 000 km², où se répartit une population de plus de 14 millions de personnes. Depuis 300 ans, la Baie est exploitée comme une ressource complètement libre d'accès. En conséquence, la pêche a connu un déclin, les terres humides ont accusé un recul et l'industrie ostréicole a été anéantie. Une grave détérioration de la qualité de l'eau dans la Baie a tiré la sonnette d'alarme pour la première fois dans les années soixante.

Mandat : La Chesapeake Bay Foundation, organisme à but non lucratif, a été créée en 1966 pour sauver la Baie. La première entente concernant la Baie de Chesapeake a été signée en 1983 par six États et par le gouvernement fédéral. L'entente de Chesapeake de 1987 visait à concrétiser 29 engagements dans six secteurs : ressources biologiques, qualité de l'eau, croissance démographique et développement, sensibilisation du public, accès du public et gestion.

Processus : La première étape de cette entente consistait à établir un dialogue et à rallier l'opinion quant à la nécessité de sauver la Baie. La deuxième étape consistait à recueillir

un consensus général sur les causes du problème et sur la manière d'y remédier. Quant à l'étape finale, actuellement en cours, elle exige la mise en oeuvre de mesures correctives. Il s'agit surtout à ce stade de veiller à ce que les objectifs à court terme basés sur les besoins locaux, humains et institutionnels ne l'emportent pas sur la nécessité à long terme d'assainir l'écosystème.

Renforcement des capacités : On a initié des bénévoles et des étudiants à la collecte d'échantillons et à la compilation de mesures qui servent aujourd'hui à observer les cours d'eau et les rivières dans l'ensemble du bassin hydrographique. Ces données viennent s'ajouter à celles qui sont recueillies par les scientifiques du gouvernement fédéral et des États. Les scientifiques ont joué un rôle déterminant pour sensibiliser le milieu politique et le public aux causes de la détérioration de la qualité de l'eau.

Traits distinctifs : La Baie de Chesapeake est considérée comme le scénario idéal de la gestion d'un écosystème. On a réussi à trouver rapidement un terrain d'entente parce que tous les groupes d'intérêt étaient directement touchés par une grave détérioration observable de la qualité de l'eau. En fin de compte, les chercheurs étaient tous d'accord et se sont exprimés sans ambages, et ont contribué à garantir que l'on s'occupe des vrais problèmes. Une fois les problèmes définis, les organismes de gestion sont aussitôt passés à l'action.

Sources :

Costanza, R. et Greer, J., « The Chesapeake Bay and its watershed : A model for sustainable ecosystem management? », 1995, *Barriers and Bridges to the Renewal of*

Ecosystems and Institutions, L. Gunderson, C.S. Holling et S. S. Light, éd. New York : Columbia University Press.

Matuszeski, W., *Case Study 1 - The Chesapeake Bay Programme, U.S.A. The Contributions of Science to Integrated Coastal Management*, 1996, GESAMP Reports and Studies No. 61. Rome : Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. Groupe mixte d'experts de la FAO chargé d'étudier les aspects scientifiques de la pollution des mers.

Saint-Laurent Vision 2000, Québec

Gestion : Dans les années soixante-dix, les fortes densités démographiques, ainsi que la croissance agricole et industrielle le long du Saint-Laurent avaient déjà créé de graves problèmes environnementaux dans le fleuve comme dans ses affluents. Le Plan d'action Saint-Laurent se présenta alors sous la forme d'une entente de collaboration entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Cette entente visait à doter d'un cadre cohérent les initiatives gouvernementales en matière de protection de l'environnement du fleuve. Ce Plan, qui a pris fin en 1993, a été remplacé par l'entente Saint-Laurent Vision 2000 (SLV 2000).

Mandat : L'entente SLV 2000 vise à protéger l'écosystème du Saint-Laurent en vue de redonner le fleuve au public dans l'optique du développement durable.

Processus : Dix ministères du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral participent à l'entente SLV 2000. Cette entente comporte sept grands volets : préserver la diversité biologique, promouvoir l'assainissement de l'agriculture, assurer la participation

communautaire, fournir entre autres aux décideurs l'information nécessaire à la prise de bonnes décisions, tenter d'apaiser l'inquiétude croissante des Québécois face à l'impact des contaminants sur leur santé, réduire les décharges d'effluents toxiques dans le Saint-Laurent et dans ses affluents, et restaurer plusieurs sites détériorés, tout en mettant à l'essai et en favorisant des techniques de réhabilitation. On a défini les principaux partenaires pour chaque volet de ce programme. Les nombreux organismes intéressés ont créé une structure de gestion mixte pour faciliter la mise en oeuvre de l'entente. Par exemple, il existe un comité de gestion de l'Entente qui établit les politiques, consulte les organismes communautaires et supervise la mise en oeuvre de chacun des volets. En outre, sept comités d'harmonisation se réunissent régulièrement pour planifier, mettre en oeuvre certaines activités relevant de chaque volet et pour en assurer le suivi. Des résultats mesurables ont été fixés pour chacun des volets aux fins d'assurer des rapports réguliers d'activités. Un bureau de coordination fournit les services de soutien et de secrétariat à tous les partenaires.

Renforcement des capacités : SLV 2000 a pour objet essentiel de motiver, d'encourager et d'appuyer la participation de la population locale aux projets de SLV 2000 dans sa région.

Traits caractéristiques : SLV 2000 mise sur le succès de son précurseur, le Plan d'action Saint-Laurent, qui a élaboré un cadre pour les initiatives gouvernementales concernant le Saint-Laurent.

Sources :

Gouvernements du Canada et du Québec, 1996, *Rapport biennal 1993 - 1995, Saint-Laurent Vision 2000*.

Gouvernements du Canada et du Québec, *Entente d'harmonisation et de concertation pour la conservation, la protection, la dépollution et la restauration du fleuve Saint-Laurent et de tributaires prioritaires, intitulée Saint-Laurent Vision 2000*, 1994.

Stratégie de gestion du récif de la Grande Barrière, Australie

Gestion : Ce programme de gestion a été mis sur pied en réaction à l'objection de nombreux Australiens face à une proposition de miner des coraux (du calcaire pour les fours à ciment) dans le récif de la Grande Barrière et de faire des travaux de forage à pétrole dans la province du récif.

Mandat : Ces difficultés ont amené le parlement fédéral d'Australie à adopter la loi dite *Great Barrier Reef Marine Park Act* en 1975. En 1981, le récif de la Grande Barrière a été, avec toutes les îles de la région, inscrit sur la Liste du patrimoine mondial, mais apparemment sans l'adoption d'une autre loi australienne.

Processus : La Loi a établi un Tribunal tripartite et prévu la création d'un parc dans la région du récif de la Grande Barrière. Ce parc englobe l'ensemble des eaux à l'est de l'État de Queensland depuis la pointe nord de la péninsule du cap York jusqu'à une pointe située à environ 2 200 kilomètres au sud, et de la laisse de basse mer sur la terre ferme jusqu'au bord du plateau continental. La deuxième phase de l'initiative de gestion s'est amorcée par l'inscription du récif de la Grande Barrière sur la Liste du patrimoine mondial en 1981. Avec cette inscription, l'ensemble de l'écosystème côtier a été officiellement reconnu comme une entité, comprenant toutes les terres, le fond océanique et les eaux se trouvant dans

les limites de la région du récif de la Grande Barrière. Toutefois, le travail nécessaire à l'élaboration d'un plan stratégique à long terme ne s'amorça que plus tard, en 1990-1991, du fait que la signification de l'expression « conservation tout en permettant une utilisation raisonnable » figurant dans la Loi ne faisait pas l'unanimité.

Renforcement des capacités : Avec la Loi, la participation du public est obligatoire, mais la pratique actuelle semble aller au-delà des exigences imposées par la loi pour faciliter la participation du public. Les projets de plans de zonage sont présentés au public non pas pendant un mois mais pendant trois mois; non seulement le Tribunal publie le plan dans les journaux, mais le Tribunal recherche aussi des groupes d'usagers avec qui discuter du plan. Le Tribunal facilite la participation en préparant des formulaires de réponse attrayants, en les distribuant à grande échelle, et en acceptant des réponses sous forme écrite ou orale, en personne ou au téléphone. On accorde une attention particulière aux personnes et aux groupes qui dépendent le plus des ressources du parc. Le Tribunal emploie des membres des communautés autochtones pour tirer parti des connaissances traditionnelles, en vue de mieux connaître, par exemple, le dugon, espèce menacée d'extinction.

Traits distinctifs : Le récif est une vaste région écologique dans laquelle les activités humaines représentent un apport de près d'un milliard de dollars par an pour l'économie australienne. La *Great Barrier Reef Marine Park Act* fut l'une des premières lois au monde à appliquer le concept de développement viable sur le plan écologique à la gestion d'une grande réserve naturelle. La participation du public à tous les aspects de la gestion fut au

coeur de l'approche stratégique adoptée par le Tribunal pour veiller à ce que l'utilisation des ressources soit écologiquement viable.

Sources :

Kelleher, G., *Case study 2. The Great Barrier Reef, Australia. The Contributions of Science to Integrated Coastal Management*, 1996.

GESAMP Reports and Studies No. 61. Rome : Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, Groupe mixte d'experts de la FAO chargé d'étudier les aspects scientifiques de la pollution des mers.

Kelleher, G., « Public participation on the Reef, » 1996, *World Conservation 2* : 19.

Conseil de gestion des pêches dans le Pacifique, États-Unis

Gestion : Les raisons qui ont entraîné la création du Pacific Fishery Management Council et, de manière générale, la décentralisation de la gestion des pêches aux États-Unis, sont complexes. Selon Jentoft et McCay, la nature publique et ouverte du processus est exigée par la loi, ce qui reflète un plus grand changement institutionnel aux États-Unis au début des années soixante-dix.

Mandat : En vertu de la *Fishery Conservation and Management Act* de 1977 (loi Magnuson), huit conseils de gestion régionale des pêches ont été créés dans les grandes régions de pêche américaines. Le système de gestion créé par ladite Loi a été défini comme une cogestion, du fait qu'une partie des pouvoirs de gestion des pêches que détenait le gouvernement fédéral a été confiée aux conseils régionaux.

Processus : En vertu de la loi Magnuson, le cadre des conseils régionaux est le même dans

les huit régions, mais la structure décisionnelle qu'adopte un conseil varie d'une région à l'autre. Le Pacific Fishery Management Council a demandé l'avis des utilisateurs et des chercheurs. Les règlements sont officiellement mis en vigueur par le Conseil, selon les recommandations des comités. Les comités consultatifs permanents sur le poisson de fond comprennent le Groundfish Advisory Panel (avec des représentants des secteurs halieutiques commerciaux et récréatifs, des industries du poisson et des consommateurs), la Groundfish Management Team (biologistes, économistes et responsables de la réglementation) et le Scientific and Statistical Committee. Le Conseil a pour fonctions essentielles d'élaborer, de superviser et d'évaluer les plans de gestion des pêches pour diverses pêcheries qui, dans le secteur qui relève du Conseil, ont besoin de gestion ou de conservation. Les plans doivent être approuvés par le gouvernement fédéral avant d'être mis en œuvre. Le Conseil tient des audiences tout au long de la planification aux fins de consulter le public. Le Conseil est composé de personnes compétentes en matière de pêche et de pêcherie. Les membres du Conseil, proposés par les gouverneurs des États dans le secteur relevant du Conseil, sont nommés par le Secrétaire au Commerce des États-Unis.

Renforcement des capacités :

Formuler des dispositions et des fonctions relatives à la gestion de l'information par la voie de comités. La création d'une institution locale ne semble faire l'objet d'aucune mesure.

Traits distinctifs : La loi Magnuson, qui a entraîné la décentralisation des pouvoirs de gestion que détenait auparavant le gouvernement central, est probablement la tentative la plus ambitieuse de décentralisation qui ait

jamais été faite aux États-Unis. Mais la loi Magnuson n'a pas nécessairement donné lieu à la cogestion. La gestion des ressources en vertu de la loi Magnuson a été accueillie avec un enthousiasme mitigé. Plusieurs études ont porté sur le rendement de diverses pêcheries sous l'égide du Pacific Fishery Management Council. Par exemple, Hanna, qui a rapporté trois cas de gestion du poisson de fond dans le cadre du Pacific Fishery Management Council, a conclu que la participation des usagers sur la performance de la gestion n'était pas concluante sur tous les plans.

Sources :

Hanna, S.S., « User participation and fishery management performance within the Pacific Fishery Management Council, » 1995, *Ocean and Coastal Management* 28 : 23-44.

Jentoft, S. et McCay, B., « User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences, » 1995, *Marine Policy* 19 : 227-246.

Intervenants et conservation dans un lagon de l'Afrique occidentale

Gestion : Le lagon de Ndogo se trouve au Gabon, en Afrique centrale occidentale. Les alentours du lagon, qui présentent une riche biodiversité, comprennent quatre réserves naturelles légalement constituées (Complexe des Aires Protégées de Gamba), ainsi que quatre réserves de chasse, des terres intérieures très riches et des pêcheries côtières. Cependant, les villages du lagon de Ndogo subissent un déclin rapide pour plusieurs raisons : le chalutage en mer porte atteinte à la pêche côtière et dans le lagon, les réserves

naturelles amènent les animaux à ravager les récoltes, la chasse au gibier sauvage est interdite, et les systèmes traditionnels de propriété collective dans le lagon ont disparu avec l'affaiblissement des contrôles, valeurs et tabous traditionnels, ainsi qu'avec l'apparition des bateaux à moteur. La disparition des systèmes de tenure marine et l'incapacité des gouvernements à gérer la ressource ont permis un libre accès à la pêche dans le lagon.

Mandat : La branche américaine du Fonds mondial pour la nature (FMN) a mis sur pied le projet Gamba du FMN et collabore avec le gouvernement du Gabon. L'ébauche du Plan directeur pour le Complexe des Aires Protégées de Gamba décrit les mesures à prendre pour assurer la viabilité de zones protégées autour du lagon de Ndogo. Ce plan vise à protéger l'intégrité de l'ensemble du lagon et des zones protégées en tant qu'écosystème, et favorise l'émergence d'un régime de cogestion.

Processus : Les techniques d'évaluation accélérée des projets ruraux et d'évaluation participative en milieu rural ont servi à définir les intérêts des intervenants, les problèmes d'utilisation des ressources, et les points de conflit et de convergence. Le Plan directeur recommandait ce qui suit : qu'un zonage et un relevé cartographique écologique concertés soient établis par le gouvernement de concert avec la population locale; que les priorités de gestion se dégagent d'une consultation auprès des intervenants; que les tables rondes servent de mécanisme visant à commenter les priorités définies au cours de la planification; que l'on étudie les solutions juridiques possibles pour doter les groupes d'une influence plus grande dans la gestion locale. Comme la gestion efficace des ressources communautaires dépend beaucoup de l'existence de forts pou-

voirs ruraux, il faudrait envisager la participation des chefs de clans et des aînés à la gestion.

Renforcement des capacités : D'après Freudenberger, la faiblesse des infrastructures institutionnelles à l'échelle locale limite les possibilités de planification concertée de l'utilisation des ressources. Il faudra consacrer beaucoup de temps et de ressources si l'on veut que les collectivités locales négocient avec les autres intervenants. Le projet Gamba du FMN est axé sur le renforcement des capacités institutionnelles. Chaque étape du processus décrit plus haut que préconisait le projet Gamba du FMN peut être considérée comme contribuant au renforcement des capacités.

Traits caractéristiques : S'il se concrétise, ce projet inversera le processus selon lequel le gouvernement a assumé toutes les fonctions de gestion des ressources, y compris la restitution de pouvoirs aux chefs traditionnels. Toutefois, des mesures stratégiques s'imposeront pour faire intervenir des facteurs se situant bien au-delà du contrôle communautaire local. Par exemple, comme le propose le document, le FMN pourrait collaborer avec le gouvernement pour surveiller les chalutiers internationaux qui pêchent au large de la côte et pour appliquer les lois concernant la pêche.

Source :

Freudenberger, M.S., *The Future of the Ndogo Lagoon : A RRA Case Study of Stakeholders and Conservation in Coastal Gabon*, 1996, Washington : Fonds mondial pour la nature.

Le protocole d'entente des premières nations dans le bassin du Fraser, Canada

Gestion : Le bassin du Fraser couvre un quart de la province de la Colombie-Britannique, et son bassin hydrographique produit une grande quantité de saumon. Plus de 90 bandes indiennes vivent dans ce bassin, et la subsistance d'un grand nombre d'entre eux dépend encore de la pêche, comme au temps de leurs ancêtres. Aujourd'hui, cependant, contrairement à leurs ancêtres, ils ne récoltent qu'un faible pourcentage du saumon pêché dans le fleuve. Avec la reconnaissance récente des droits des Autochtones à récolter le poisson (la décision Sparrow, par exemple), il a fallu remanier les mécanismes régissant les droits d'accès aux ressources, tels que ceux qui étaient tombés en désuétude au cours du siècle dernier. Le ministère des Pêches et des Océans, les premières nations et d'autres usagers ont également reconnu le besoin d'envisager la gestion de la pêche à l'échelle du bassin hydrographique, et se sont aperçus que la première démarche à faire dans ce sens serait de dégager un consensus parmi toutes les premières nations de la région du Fraser.

Mandat : Le 25 mars 1993, un protocole d'entente a été signé par un représentant de chacun des conseils tribaux, des premières nations ou des bandes indiennes du bassin du Fraser. Ce protocole repose sur une relation de confiance et de respect mutuels, ainsi que sur la réciprocité entre les premières nations pour tout ce qui concerne la pêche dans le bassin du Fraser. Chaque première nation a des droits ancestraux de pêche dans son territoire traditionnel, et le protocole d'entente a pour but de décrire comment elles collaboreront

pour protéger, conserver et mettre en valeur la pêche.

Processus : Chaque première nation élabore indépendamment une stratégie de gestion de la pêche et un plan de mise en oeuvre pour son territoire traditionnel. Ces plans reposent sur des principes de respect envers d'autres usagers et de viabilité de la ressource. Ce protocole d'entente est censé marquer la première étape d'un processus de cogestion, dans le cadre duquel chaque première nation accepte d'élaborer un Plan annuel de gestion des pêches aux fins d'assurer la viabilité de la pêche dans le bassin du Fraser par la voie d'un consensus.

Renforcement des capacités : Cet aspect ne constitue pas un objectif essentiel de ce protocole d'entente, mais il est censé servir de point de départ aux premières nations pour la négociation et la mise en oeuvre d'autres ententes qui porteront sur l'éducation et la formation en gestion des ressources, ainsi que sur l'accès à l'aide financière du gouvernement pour les initiatives de gestion et de développement.

Traits distinctifs : Ce protocole d'entente servira d'assise aux négociations actuelles et futures entre les autochtones et les gouvernements fédéral et provincial en matière de gestion des ressources halieutiques dans le bassin du Fraser. Ce protocole d'entente, qui marque un grand pas vers la résolution du problème de la gestion des pêches indiennes qui sévissait gravement depuis cent ans, contribuera grandement au développement économique communautaire.

Sources :

Gordon, D., « Rebuilding the heart of the nations : fisheries co-management and

Aboriginal development in the Fraser River Basin», 1993, *Making Waves* 4 (3) : 7-10.

Projet de gestion du bassin hydrographique de Bras d'Or, île du Cap-Breton, Nouvelle-Écosse

Gestion : Vingt-deux organismes gouvernementaux se partagent la tâche de développer et de protéger le bassin hydrographique de Bras d'Or à trois paliers différents. En conséquence, aucun plan global de gestion n'a été élaboré pour ce bassin hydrographique qui s'étend sur 2 500 km² de terre et 1 100 km² d'eau, et dont la population s'élève à environ 18 000 personnes, dont des membres des premières nations micmacs du Cap-Breton. La préoccupation du public au cours des vingt dernières années a fait reconnaître la nécessité d'un plan de gestion durable pour garantir la viabilité future des ressources.

Mandat : En 1994, le gouvernement fédéral octroyait au University College of Cape Breton (UCCB) des fonds destinés à l'élaboration d'un nouveau plan de gestion du bassin hydrographique pour la région. Le Groupe de travail chargé des lacs de Bras d'Or, qui représentait diverses collectivités et groupes d'intérêt, a été créé par la suite. Son mandat consistait à créer une structure de gestion communautaire pour assurer la gestion du bassin hydrographique à long terme. Après avoir consulté le public et des professionnels dans le domaine des ressources, ce Groupe a présenté son rapport aux gouvernements fédéral et provincial en avril 1995. Il a recommandé la création d'une Commission de gestion de Bras d'Or, basée sur le principe de la cogestion et à laquelle des pouvoirs furent transmis au moyen d'une loi dès septembre 1995.

Processus : Cette Commission serait chargée d'élaborer des plans d'action pour des questions prioritaires, de rédiger une charte destinée à orienter les politiques, la planification et le développement durable du bassin hydrographique, de promouvoir la zone et de sensibiliser le public, d'assurer l'application de la loi, y compris le respect de la réglementation, la surveillance, la production de rapports et le dépôt d'accusations et, enfin, de mener des études du plan de temps à autre. Les décisions seraient prises par consensus. Dans l'impossibilité d'atteindre un consensus, on procéderait à un scrutin.

Renforcement des capacités : Le rapport propose que l'UCCB et les cinq communautés des premières nations micmacs élaborent des programmes de formation technique visant à doter la population résidente, autochtone ou non, de nouvelles compétences en gestion des ressources.

Traits distinctifs : Le Groupe de travail des lacs de Bras d'Or recommande que les pouvoirs de la Commission soient transférés au moyen d'une loi, et qu'elle rende compte annuellement de ses activités à l'assemblée législative. Ceci représente une structure plus officielle que bien d'autres ententes de cogestion.

Sources :

- Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996, Volume 2, Partie II, Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1996.
- University College of Cape Breton, *Taking Care of the Bras d'Or. A New Approach to Stewardship of the Bras d'Or Watershed*, Sydney, 1995.

Le parc marin de l'île Mafia, Tanzanie

Gestion : L'idée d'une zone de protection marine est née lors d'une évaluation environnementale concernant l'exploration pétrolière dans la région. Les pêcheurs de cette région ont participé à l'évaluation environnementale pour fournir de l'information sur les ressources locales. La protection des moyens de subsistance a été définie comme une question essentielle, et une réserve a été créée dès le départ pour protéger les ressources halieutiques locales. En 1991, la réserve était devenue un parc marin géré à l'échelle locale.

Mandat : Après 1991, il est apparu clairement que les besoins de la population locale ne pouvaient être respectés selon les lois existantes qui régissaient la pêche. On élaborera donc une nouvelle législation avec l'appui des organismes internationaux de conservation et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, et la loi dite *Tanzania Marine Parks and Reserves Act* vit le jour en 1994.

Processus : Cette loi prévoyait la coordination des principales activités relatives aux ressources qui, en ordre décroissant d'importance, sont les suivantes : pêche au poisson à ailerons et à la pieuvre; collecte de coraux, de coquillages, du tripang et du homard; culture et collecte d'algues. La loi prévoyait également la participation officielle des villages aux décisions concernant le parc marin de l'île Mafia, Mafia Island Marine Park (MIMP) sur le plan de la cogestion et du partage des bénéfices. Ce MIMP, le premier parc marin national en Tanzanie, contient dix villages. On incite les porte-parole du village à collaborer étroitement avec le gardien pour veiller au respect de leurs droits et des règlements du parc. La par-

ticipation locale est officialisée par l'intégration des représentants du conseil de village au Comité technique du MIMP qui joue un rôle important dans la gestion quotidienne du parc.

Renforcement des capacités : En 1962, le gouvernement de l'après-indépendance de la Tanzanie a fait du développement rural la pierre angulaire de sa stratégie de développement. On a mis sur pied des programmes basés sur des principes d'autonomie pour faire venir la population rurale dans des collectivités organisées, dites villages ujamaa. On a critiqué ce programme qui a remplacé des institutions indigènes par des conseils de village parrainés par le gouvernement, mais il faut reconnaître qu'il a permis un renforcement des capacités en vue de la décentralisation et de la planification locale du développement (Chambers).

Traits distinctifs : Ce cas est intéressant dans le sens où il a été précédé par la création juridique d'une institution pour l'ensemble de la Tanzanie. Des lois habilitantes ont été adoptées dans les années soixante-dix et quatre-vingt pour appuyer la décentralisation en tant que politique gouvernementale. On croit généralement que l'expérience tanzanienne relative à l'autonomie et de la démocratie locale ujamaa n'a pas déployé tout son potentiel (Chambers), mais ces lois ont néanmoins permis à certains districts et villages de gérer leurs propres affaires, et elles ont servi d'assise à une nouvelle législation sur les parcs marins et la gestion.

Sources :

Anderson, J.E.C. et Ngazi, Z., « Marine resource use and the establishment of a marine park: Mafia Island, Tanzania, » 1995, *Ambio* 24 : 475-481.

Ngoile, M.N., O. Linden et C.A. Coughanowr, « Coastal zone management in Eastern Africa including the island states: A review of issues and initiatives, » 1995, *Ambio* 24 : 448-457.

Chambers, R., *Managing Rural Development: Ideas and Experience from East Africa*, Londres : Longman, 1985.

L'entente de Gwaii Haanas, South Moresby, Colombie-Britannique

Gestion : South Moresby, dans les îles de la Reine-Charlotte en Colombie-Britannique, se trouve dans une réserve naturelle et, depuis les années soixante-dix, la nation haida et les environmentalistes y sont en conflit avec les entreprises d'exploitation forestière. Les appels interjetés à la Cour suprême de la Colombie-Britannique aux fins d'interdire l'exploitation forestière dans cette réserve ont échoué. La nation haida a ensuite présenté une revendication territoriale officielle pour les ressources, en réclamant ses droits à cette zone du fait d'un titre ancestral non éteint. Le gouvernement fédéral a accepté la revendication sans pour autant mettre fin à l'exploitation forestière.

Mandat : En 1983, les Haidas ont déclaré que Gwaii Haanas et l'île Graham étaient un « parc tribal, » et ont commencé à gérer le parc conformément à leur volonté de protéger les ressources naturelles de la région. En 1987, les gouvernements fédéral et provincial ont signé une entente visant à faire de cette région une réserve de parc national. Comme ils se refusaient à jouer un rôle consultatif, les Haidas n'ont pas signé cette entente. Ensuite, le ministère de l'Environnement et les Haidas ont signé l'entente de Gwaii Haanas (Gwaii

Haanas Agreement), en vue de protéger le milieu naturel de l'archipel.

Processus : Un conseil de gestion de l'archipel a été créé selon les termes du Gwaii Haanas Agreement aux fins de planifier, d'exploiter et de gérer le parc. Ce conseil, qui compte deux représentants haidas et deux de Parcs Canada, est coprésidé; il a préparé un plan de gestion mixte, établi des règlements et directives concernant l'utilisation du parc par les Haidas, et élaboré un plan de travail annuel détaillé. Toutes les décisions de gestion nécessitent un consensus, mais le recours à un médiateur peut parfois servir à résoudre des conflits. Chaque partie peut mettre fin à l'entente à condition de donner un avis de six mois après chaque révision quinquennale.

Renforcement des capacités : Il n'existe aucune information particulière sur le renforcement des capacités axé sur la gestion ni à des fins de collecte de données. Pourtant, depuis le milieu des années soixante-dix, les Haidas assurent un service d'information et organisent des visites accompagnées de Gwaii Haanas.

Traits distinctifs : L'entente reconnaît la souveraineté, le titre et la propriété de l'archipel tant aux Haidas qu'au gouvernement du Canada, et aucune décision ne peut être prise sans l'accord des deux parties. Les Haidas ne sont pas régis par la *Loi sur les parcs nationaux*, et ils ont conservé leurs droits de récolte, ainsi que leurs coutumes culturelles et leurs pratiques spirituelles dans le parc.

Sources :

Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 2, Partie II, Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1996.

Pêche de subsistance chez les Cris, baie James, Québec

Gestion : Les activités de pêche de subsistance menées par les premières nations dans le Nord canadien ne sont pas assujetties aux règles qui régissent la pêche commerciale. Dans la mesure où elles s'exercent dans des régions éloignées et qu'il n'y a aucun signe de conflits et de problèmes de conservation, les gouvernements se contentent de ne pas se mêler de la réglementation de la pêche de subsistance, et de laisser les collectivités réglementer leur propre exploitation des ressources. Jusqu'en 1971, les Cris avaient leur propre pêche de subsistance sur la rive québécoise de la baie James. Avec l'annonce du projet de construction de barrages hydroélectriques dans la baie James, les Cris (avec les Inuit du Nord du Québec) sont allés devant les tribunaux pour faire avorter ce projet, entre autres, aux fins de protéger la pêche dans la rivière Grande qu'utilisaient les Cris de Chisasibi.

Mandat : Avec la signature de la *Convention de la baie James et du Nord québécois* en 1975, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont officiellement reconnu le rôle des chefs traditionnels cris dans la gestion des ressources de la faune et du poisson.

Processus : La pêche chez les Cris de Chisasibi se distingue surtout par la présence d'intendants compétents qui gèrent l'information, jouent le rôle de chefs de file dans la prise de décisions collectives, et mettent en vigueur les règles et les normes éthiques de la collectivité. La pêche proprement dite se distingue par trois pratiques : la concentration des efforts sur les regroupements saisonniers de poisson, la rotation des zones de pêche

(« pêche impulsionnelle »), et l'utilisation d'une variété de tailles de mailles dans les filets maillants pour optimiser la prise par unité de travail et pour maintenir la multiplicité des groupes d'âge du poisson, élément important pour maintenir la résilience écologique et la viabilité des ressources.

Renforcement des capacités : Comme dans tous les systèmes de gestion communautaire des ressources, la gestion de la pêche chez les Cris dépend du maintien de l'autorité des intendants traditionnels, de la transmission des connaissances et des compétences, et des valeurs (visions du monde) transmises d'une génération à l'autre. Ces systèmes présentent une certaine capacité d'adaptation face aux changements démographiques, technologiques et sociaux qui se produisent à un rythme modéré. Mais les changements aussi massifs que rapides, tels que ceux qu'ont entraînés l'intrusion de personnes extérieures dans cette région et le développement hydroélectrique, risquent de provoquer l'effondrement du système.

Traits distinctifs : La pêche chez les Cris de Chisasibi est probablement la pêche de subsistance qui a fait l'objet de la documentation la plus complète dans le Nord canadien. Les travaux de Berkes démontrent que la pêche a son propre système et sa propre logique de gestion. La poursuite des activités de pêche dépend de l'utilisation de vastes connaissances écologiques traditionnelles, et d'un ensemble de méthodes d'adaptation qui sont appliquées sous l'égide des aînés et des chefs ou intendants. Quoique les taux élevés de mercure provoqués par le projet hydroélectrique aient effectivement entraîné la fermeture de la pêcherie La Grande de Chisasibi dès le milieu des années quatre-vingt, un grand nombre

d'autres villages de la côte de la baie James et ailleurs dans le Nord canadien ont des pêcheries communautaires de subsistance.

Sources :

Berkes, F., « Fishery resource use in a sub-arctic Indian community, » 1997, *Human Ecology* 5 :289-307.

Berkes, F., « Common property resource management and Cree Indian fisheries in sub-arctic Canada, » 1987, dans *The question of the Commons*, B.J. McCay et J.M. Acheson, éd., Tucson : University of Arizona Press, p. 66-91.

Berkes, F., « The intrinsic difficulty of predicting impacts : Lessons from the James Bay hydro project, » 1988, *Environmental Impact Assessment Review* 8 : 201-220.

Gestion communautaire dans l'industrie du homard du Maine, États-Unis (cogestion de fait)

Gestion : Selon la tradition américaine, les ressources marines appartiennent à tous les citoyens mais sont contrôlées par le gouvernement des États en tant que fiducie publique. Limiter le nombre de permis est considéré comme une violation des droits de la personne. Cependant, certains groupes d'usagers, les pêcheurs au homard du Maine dans le cas présent, sont en mesure de restreindre l'accès en exerçant une pression sociale pour gérer les ressources communes, faute d'une réglementation de l'État suffisante à leurs yeux pour empêcher une « tragédie du patrimoine commun ».

Mandat : L'étude de cas se distingue surtout par le fait que les pêcheurs au homard n'ont aucun droit légal d'en exclure d'autres. Ainsi,

leur système territorial fonctionne de manière illégale et sournoise. Toutefois, l'autogestion assurée par les pêcheurs au homard vient compléter la réglementation de la pêche par l'État et peut être ainsi considérée comme constituant une cogestion de fait. Au fur et à mesure que les pêcheurs participent davantage aussi à l'établissement de la réglementation de l'État, selon Acheson, ils se rapprochent aussi de la cogestion de droit.

Processus : La ressource du homard est sujette à la pêche excessive mais, dans le Maine, la pêche au homard est demeurée viable. Quoique certaines gestionnaires prédisent depuis des décennies l'épuisement de cette ressource, la prise de homards dans le Maine n'a pas varié depuis 1947. Le gouvernement de l'État établit des règlements pour la pêche au homard mais ne limite pas le nombre de permis. Dans la pratique, cependant, on exclut les pêcheurs potentiels par un système de droits de pêche traditionnels. Pour simplement pêcher le homard, il faut être accepté par le milieu. Une fois accepté, un pêcheur au homard n'a le droit de pêcher que dans le territoire contrôlé par ce groupe (ou « bande »). Les intrus sont généralement découragés par la pression sociale et par une violence sournoise. Acheson et ses collaborateurs ont comparé la productivité de zones et territoires soumis à une utilisation exclusive à ceux dans lesquels certains groupes voisins revendiquaient le même territoire. Ils ont constaté que les pêcheurs qui évoluaient dans les territoires exclusifs attrapaient des homards plus gros et en plus grand nombre en travaillant moins, ce qui démontre que le système territorial fonctionnait.

Renforcement des capacités : Acheson explique peu comment la capacité de gestion

communautaire a vu le jour. Il est clair qu'une composante très forte de connaissances locales existe et est utilisée par les pêcheurs. De même, les nombreux conflits entre les pêcheurs et les gestionnaires de l'État offrent aux pêcheurs le terrain d'essai nécessaire et leur permet d'acquérir leur bagage de connaissances.

Traits distinctifs : Ce cas démontre que la gestion communautaire et l'utilisation d'un système territorial communal existent même dans le secteur de la pêche commerciale. Les usagers des zones communales peuvent créer des institutions pour préserver ces zones, même dans une société qui souscrit à l'idéal de liberté individuelle dans la zone communale. Le cas du Maine est bien connu mais ne constitue probablement pas une exception. Il semblerait que des systèmes territoriaux « illégaux » de pêche au homard existent dans d'autres régions telles que l'île du Cap-Breton et l'île du Prince-Édouard, mais ils ne font l'objet d'aucune documentation.

Sources :

- Acheson, J.M., « Where have all the exploiters gone? Co-management of the Maine lobster industry, » 1989, *Common Property Resources*, F. Berkes, éd. Londres : Belhaven, p. 199-217.
- Acheson, J.M., *The Lobster Gangs of Maine*, University Press of New England, Hanover et Londres, 1988.



Annexe III — Liste des participants

Tundi Agardy

*Spécialiste des sciences de la mer
Fonds mondial pour la nature, États-Unis*

Roy Alexander

*Président
Pacific Seafood Council*

Jamie Alley

*Directeur
British Columbia Fisheries Secretariat*

Susan Anderson-Behn

*Directrice
Treaty Negotiations
British Columbia Federation of Labour*

Josée Archambault

Québec (Québec)

Robert Armstrong

*Directeur général
Salmon Health Consortium*

Nancy Averill

*Conseillère en politiques
Table ronde nationale sur l'environnement
et l'économie*

Deborah Baker

*Area 19, Snow Crab Fishermen's Association of
Nova Scotia
Avocate
Livingstone & Company*

Tariq Banuri

*Directeur général
Pakistan Sustainable Development Policy
Institute*

Bob Bell

*Président
Comité mixte de gestion de la pêche*

Fikret Berkes

*Professeur
University of Manitoba
Natural Resources Institute*

Daniel Bernier

*Directeur général
Conseil canadien des pêcheurs professionnels*

Tom Best

Petty Harbour Fishermen's Cooperative

Grazia Borrini-Feyerabend

Groupe chargé des politiques sociales
Union mondiale pour la nature, Suisse

Waldemar Braul

Avocat
West Coast Environmental Law Association

Mimi Breton

Ministère des Pêches et des Océans du Canada

Dr Bob Brown

Professeur
Simon Fraser University
Department of Geography

Chef Vernon Brown

Président
Haida Fisheries Program

Allan D. Bruce

Administrateur, Union internationale des
opérateurs de machines lourdes (section
locale 115), Joint Apprenticeship & Training
Plan
Membre de la TRNEE

Shelley Bryant

Action: Environment

Mae Burrows

Directrice générale
T. Buck-Suzuki Foundation

Iona V. Campagnolo

Présidente par intérim
Fraser Basin Management Program

William B. Campbell

Directeur, Services de planification, région ouest
Municipalité régionale de Halifax

Silvana Campello

Consultante
Environnement et tourisme de Tangara,
Brésil

Larry Carpenter

Président
Conseil inuvialuit de gestion du gibier

Les C. Carpenter

Expert
Boswell (Colombie-Britannique)

Connie J. Carruthers

Conseillère principale
Manufacturing and Processing Technologies

Gemma Cockrell

Professeur
Kingston University

Scott Coffen-Smout

Coordonnateur de projets
Canadian Ocean Assessment
Dalhousie University
Institut international de l'océan

David Coon

Directeur des politiques
Ecological Fisheries
Directeur de projets
Conseil de conservation du
Nouveau-Brunswick

Parzival Copes

Professeur émérite
Simon Fraser University

Maureen Copley

Conseillère en politiques marines, Division du
milieu marin
Direction de la gestion des déchets dangereux
Service de la protection de l'environnement
Environnement Canada

Pauline Côté

Directrice
Département des sciences de l'éducation
Université du Québec à Rimouski

Heather Creech

*Directrice de programmes
Information et communications
Institut international du développement durable*

Fred W. Crickard

*Chercheur supérieur attaché à l'université
Centre for Foreign Policy Studies
University of Dalhousie
Department of Political Sciences*

Don Cruickshank

*Expert
Port Hardy (Colombie-Britannique)*

Chris Cuddy

*Division des ressources hydrauliques
Ministère des Affaires indiennes et du
Nord du Canada*

Normand Dale

*Expert
Vancouver (Colombie-Britannique)*

James A. Dobbin

Dobbin International Inc.

Patrick Dugan

*Directeur des programmes
Union mondiale pour la nature, Suisse*

Ramona Duncan

*Conseillère principale
Toxicologie et contaminants
Sciences de l'environnement
Gestion de l'habitat et environnement
Ministère des Pêches et des Océans du Canada*

Bernadette Dwyer

*Projets spéciaux
Fogo Island Coop Society*

Mohammed El-Sabh

*Professeur
Département d'océanographie
Université du Québec à Rimouski*

Carl English

*Associé
Nisga'a Tribal Council
LGL Environmental Research*

Dr Helen Fast

*Professeure
University of Manitoba*

George Feltham

*Expert
Baie de Bonavista (Nouvelle-Écosse)*

Sharon Ford

*Directrice générale
Canadian Aquaculture Industry Alliance*

Cheryl Fraser

*Sous-ministre adjointe, politiques
Ministère des Pêches et des Océans du Canada*

Whit Fraser

*Président
Commission canadienne des affaires polaires*

Mark S. Freudenberg

Fonds mondial pour la nature, États-Unis

George Georgiadis

*Consultant
Environnement et tourisme de Tangara, Brésil*

Brian Giroux

*Table ronde sur l'environnement et l'économie
de la Nouvelle-Écosse*

Nelson Gomes Dias

*Directeur
Union mondiale pour la nature,
Guinée-Bissau*

Diane F. Griffin

*Sous-ministre
Ministère des Pêches et des Océans de l'Île du
Prince-Édouard*

Dr Biksham Gujja

Fonds mondial pour la nature, International

Linda Haché

*Directrice générale
Division des ressources et de la planification
Ministère des Pêches et de l'Aquaculture du
Nouveau-Brunswick*

Dr Arthur J. Hanson

*Président et directeur général
Institut international du développement durable
Membre de la TRNEE*

Janice Harvey

*Présidente
Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick*

George Hayes

Northwest Maritime Institute

Russ Hellberg

*Maire, Ville de Port Hardy
Président, Coastal Community Network*

Larry P. Hildebrand

*Chef, Liaison côtière
Service de la conservation de l'environnement,
Service canadien de la faune
Environnement Canada*

Robert Hill

*Président
Tsimshian Tribal Council*

Geoff L. Holland

*Président, Commission océanographique
intergouvernementale
a/s Ministère des Pêches et des Océans
du Canada*

Daniel Hosseus

Association des armateurs canadiens

Lynn Hunter

*Save the Wild Salmon Commission
(Colombie-Britannique)*

Barry C. Jones

*Coordonnateur du développement durable
Ministère des Pêches et de l'Aquaculture du
Nouveau-Brunswick*

Russ Jones

*Directeur technique
Haida Fisheries Program*

W. Irwin Judson

*Conseiller spécial
Coastal Community & Ocean Industry
Development
Ministère des Pêches de la Nouvelle-Écosse*

John Karau

*Chef, Division du milieu marin
Environnement Canada*

Bijaya Kattel, Ph.D.

*Sous-directeur général
Nepal Department of National Parks and
Wildlife Conservation*

John Kearney

Fundy North Fishermen's Association

Cindy Kenny-Gilday

*Membre
Table ronde nationale sur l'environnement
et l'économie*

Paul Kent

*Functional Expertise Leader: Environment
Loss Prevention and Quality
Hibernia Management & Development
Company*

Serge Langelier

*Consultant en gestion
Regroupement des pêcheurs professionnels de la
côte-nord*

Paul LeBlond

*Professeur
University of British Columbia
Department of Earth and Ocean Sciences*

Anne Letellier de St-Just

Avocate
Membre de la TRNEE

Jon Lien

Professeur
Whale Research Group
Memorial University

Patricia Lindley

Coordonnatrice, Ocean Studies
Dalhousie University

Simon Lucas

Président
British Columbia Aboriginal Fisheries
Commission

Don MacDonald

Directeur
Sustainable Fisheries Foundation

Hugh Macpherson

Western Ocean Research

Elisabeth Mann Borgese

Fondatrice et présidente honoraire
Institut international de l'océan
Professeure
Dalhousie University

David Marshall

Directeur général
Fraser Basin Management Program

Jack Mathias

Professeur
Natural Resource Institute
Institut des eaux douces
Ministère des Pêches et des Océans du Canada

Velma McColl

Directrice générale
Sports Fishing Institute of British Columbia

David McCreery

Conseiller principal en politiques
Ministère du Patrimoine canadien

Patrick McGuinness

Vice-président
Conseil canadien des pêches

David McGuinty

Directeur général et premier dirigeant
Table ronde nationale sur l'environnement
et l'économie

Francine Mercier

Planificatrice principale des études marines
Section de la détermination des secteurs
Ministère du Patrimoine canadien
Parcs Canada

Henrik Moller

Professeur, Department of Zoology
University of Otago, Nouvelle-Zélande

Karen A. Morgan

Présidente
Woodnorth Holdings
Membre de la TRNEE

David Morgan

Conseiller en politiques
Table ronde nationale sur l'environnement
et l'économie

Cheryl Mumford

Adjointe du directeur canadien
Union internationale des travailleurs et
travailleuses unis de l'alimentation
et du commerce

Arnie Nagy

Vice-président du nord
United Fishermen and Allied Workers Union

Chris Newton

Conseiller
West Vancouver (Colombie-Britannique)

Des Nobels*Northern Gillnetters Association***Harry Nyce***Nisga'a Tribal Council***Stefan Ochman***Écho de l'océan***Glen Okrainetz***Conseiller principal en politiques
British Columbia Ministry of Environment,
Lands & Parks***Stephen Olsen***Directeur, Coastal Resources Center
University of Rhode Island***Richard Paisley***Directeur, British Columbia Marine Life
Sanctuaries Society
Westwater Research
University of British Columbia***Randall Peterman***Professeur
Marine Studies Area Identification
Faculty of Applied Sciences
Simon Fraser University
School of Resource & Environmental
Management***Mark Poffenberger***Directeur
Asia Forest Network***Don Radford***Comité du bassin hydrographique de la Skeena
a/s Ministère des Pêches et des Océans du
Canada
Division de la côte nord***Cheri Recchia***Directrice, Zones de protection
marine, Campagne de protection des
espaces menacés
Fonds mondial pour la nature***Yves Renard***Directeur général
Caribbean Natural Resources Institute***Jake Rice***Ministère des Pêches et des Océans du Canada
Station biologique du Pacifique***Tom Ridout***Étudiant
Université d'Ottawa***Jacques Robichaud***Directeur général
Direction générale de la gestion des ressources
Ministère des Pêches et des Océans du Canada***Eric Roe***Directeur, Relations publiques
Clearwater Fine Foods***Fred Roots***Conseiller scientifique émérite
Environnement Canada***Sylvie Ruest***Saint-Anaclet (Québec)***Madhu Sarin***Conseiller en programmes
Society for the Protection of Wastelands
Development, Inde***Lea Scherl***Division de l'eau
PNUE, Kenya***Norman Snow***Directeur général
Inuvialuit Joint Secretariat*

John Spence*Science Council of British Columbia***Catherine Stewart***Greenpeace Canada***Gustavo Suarez de Freitas***Directeur général**Ingénieur forestier**Fundación Peruana para la Conservación
de la Naturaleza***Marie Tobin***Directrice générale**Direction de la politique et de l'analyse
économiques**Ministère des Pêches et des Océans du Canada***Philip Tsui***Mobil Oil Canada**Sable Onshore Energy Project***Jean-Guy Vaillancourt***Professeur**Université de Montréal**Département de sociologie***David VanderZwaag***Directeur, Marine Environmental Law Program,**Faculty of Law**Dalhousie University***Jean-Noël Vigneault***Chef du service de l'analyse et du
développement**Bureau des audiences publiques sur
l'environnement***Joyce Wafula***Coordonnateur des partenariats régionaux**Kenya Wildlife Service***Carl Walters***Professeur**University of British Columbia**Department of Zoology***John Waugh***Agent principal de programmes**Fonds mondial pour la nature, États-Unis***Dr Martin Weinstein***M.S. Weinstein Consulting Services***Peter Wells***Service de la conservation de l'environnement**Environnement Canada***Paul R. West***Directeur**University of Victoria**Environmental Studies Program***William White***Directeur de projets**Programmes environnementaux**Association canadienne de normalisation***Meryl Williams***Directrice**International Centre for Living and Aquatic**Resources, Philippines***Bob Wilson***TWE Associates***Nicholas Winer***Natural Resources Management Project,**Botswana***Maureen Woodrow***Ottawa (Ontario)***Douglas Yurik***Chef, Nouveaux projets de parcs - sud**Ministère du Patrimoine canadien**Parcs Canada*



Annexe IV — Liste d'acronymes

ADF&G	Alaska Department of Fish and Game	NWMB	Conseil consultatif de gestion de la faune de Nunavut
BPC	biphényle polychloré	ONE	Office national de l'énergie
CCG	Centre canadien de gestion	ONG	Organisation non gouvernementale
CL(72)	Convention de Londres de 1972	ONGE	Organisation non gouvernementale de protection de l'environnement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	PARPMN	Northern Cod Adjustment and Recovery Program (Programme d'adaptation et de redressement de la pêche à la morue du Nord)
FCA	Fisheries Cooperative Association (Japon)	PASL	Plan d'action Saint-Laurent
FCTD	Section de première instance de la Cour fédérale	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
FJMC	Comité mixte de gestion de la pêche (Région d'Inuvialuit, T.N.-O.)	PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
LSPA	La stratégie du poisson de fond de l'Atlantique	PWSAC	Prince William Sound Aquaculture Corporation
MAIN	Ministère des Affaires indiennes et du Nord	QIT	Quota individuel transférable
MIMP	Mafia Island Marine Park (Tanzanie)	SLV 2000	Saint-Laurent Vision 2000
MPO	Ministère des Pêches et des Océans	SOEP	Sable Island Offshore Energy Project

TPA	Total des prises admissibles
TRNEE	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
UCCB	University College of Cape Breton
UICN	Union mondiale pour la nature
UNCLOS	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
UNFA	Accord de pêche des Nations Unies
WWF	Fonds mondial pour la nature
ZEE	Zone économique exclusive



Bibliographie

Publications des organisations internationales

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*.

Montréal : Éditions du Fleuve, Publications du Québec, 1989.

Freudenberger, M.S., *The Future of the Ndogo Lagoon: An RRA Case Study of Stakeholders and Conservation in Coastal Gabon*, Washington : Fonds mondial pour la nature, 1996.

Hanson, Arthur J. *Sustainable Development and the Oceans — Navigating Our Way From Rio*, Winnipeg : Institut international du développement durable, 1993.

Kelleher, G. et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). *Case Study 2, The Great Barrier Reef, Australia. The Contributions of Science to Integrated Coastal Management*. GESAMP Reports and Studies N° 61. Rome : Groupe mixte d'experts de la FAO chargé d'étudier les aspects scientifiques de la pollution des mers, 1996.

Matuszeski, W., et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). *Case Study 1 — The Chesapeake Bay Programme, U.S.A. The Contributions of Science to Integrated Coastal Management*. GESAMP Reports and Studies No. 61. Rome : Groupe mixte d'experts de la FAO chargé d'étudier les aspects scientifiques de la pollution des mers, 1996.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). *Precautionary approach to fisheries*, partie 2: Scientific Purpose, FAO Fisheries Technical Paper, No. 350, partie 2, Rome : FAO, 1996.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). *Report of the FAO/Japan Expert Consultation on the Development of Community-Based Coastal Fishery Management Systems for Asia and the Pacific*, FAO Fisheries Report 474, FIDP/R474, 1993.

Pomeroy, R.S., éd. *Community Management and Common Property of Coastal Fisheries*

in Asia and the Pacific: Concepts, Methods and Experiences, Manille : International Center for Living Aquatic Resources Management, 1994.

World Commission on environment and Development. *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

Publications du gouvernement du Canada

Gouvernements du Canada et du Québec.

Entente d'harmonisation et de concertation pour la conservation, la protection, la dépollution et la restauration du fleuve Saint-Laurent et de tributaires prioritaires, intitulée Saint-Laurent Vision 2000, 1994.

Gouvernements du Canada et du Québec.

Rapport biennal 1993 - 1995 : Saint-Laurent Vision 2000, 1996.

Groupe de travail des sous-ministres sur les Modèles de prestation de services, «La responsabilité ministérielle, » *L'examen des questions clés*, partie I (CCG : Ottawa, 1996). Disponible sur Internet : www.ccmd-ccg.gc.ca

Ministère des Affaires indiennes et du Nord. *In All Fairness: A Native Claims Policy*, Ottawa, 1981.

Ministère du Patrimoine canadien. *Guide de partenariat*, Ottawa, 1995.

Ministère des Pêches et des Océans. *Administration and conflict management in Japanese coastal fisheries*. Technical Paper No. 273, Ottawa, 1987.

Ministère des Pêches et des Océans. *Fiche d'information : Gestion intégrée*, Ottawa, 1996.

Ministère des Pêches et des Océans. *Vers une stratégie de développement durable pour le ministère des Pêches et des Océans, Document de travail*, Ottawa : Ministère

des Pêches et des Océans, 1997.

Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Vol. 2, partie II, Ottawa, 1996.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. *Forger un consensus pour un avenir viable : Principes directeurs*, Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1993.

Livres, périodiques et autres sources

Abregana, B. et coll., *Legal Challenges for Local Management of Marine Resources, A Philippine Case Study*, Halifax : Dalhousie School of Resource and Environmental Studies, 1996.

Acheson, J.M., « Where have all the exploiters gone? Co-management of the Maine lobster industry, » *Common Property Resources*. F. Berkes, éd. Londres : Belhaven, 1989, p. 199-217.

Acheson, J.M., *The Lobster Gangs of Maine*, Hanover et Londres : University Press of New England, 1988.

Anderson, J.E.C., et Z. Ngazi, « Marine resource use and the establishment of a marine park: Mafia Island, Tanzania, » *Ambio* 24 : 475-481, 1995.

Baker, Deborah, « Baker's Outline for Getting to a Co-management Agreement, » Présentation spéciale à la TRNEE. Livingstone & Company, Barristers and Solicitors, Dartmouth, 1997.

Berkes, F., « The intrinsic difficulty of predicting impacts: Lessons from the James Bay hydro project, » *Environmental Impact Assessment Review* 8 : 201, 1988.

Berkes, F., « Common property resource management and Cree Indian fisheries in sub-arctic Canada, » *The Question of the*

- Commons, B.J. McCay et J.M. Acheson, éd., Tucson: University of Arizona Press, 1987, p. 66-91.
- Berkes, F., « Fishery resource use in a subarctic Indian community, » *Human Ecology* 5: 289-307, 1977.
- Berkes, F., Helen Fast et Mina K. Berkes, *Co-Management and Partnership Arrangements in Fisheries Resource Management and in Aboriginal Land Claims Agreements*, Examen de la documentation commandé par la TRNEE, mars 1996.
- Borgese, Elisabeth Mann, « The Process of Creating International Ocean Regimes to Protect the Ocean's Resources, » *Freedom for the Seas in the 21st Century: Ocean Governance and Environmental Harmony*, Jon Van Dyke, Durwood Zaikle et Grant Hewson, éd., Covelo, California: Island Press, 1993, p. 34-35.
- Chambers, R., *Managing Rural Development: Ideas and Experience from East Africa*, Londres : Longman, 1985.
- Comité mixte de gestion de la pêche. *Plan de gestion du béluga dans la mer de Beaufort*, Inuvik, T.N.-O., 1991.
- Costanza, R., et J. Greer, « The Chesapeake Bay and its watershed: A model for sustainable ecosystem management? » *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*, L. Gunderson, C.S. Holling et S.S. Light, éd. New York: Columbia University Press, 1995.
- Gordon, D., « Rebuilding the heart of the nations: fisheries co-management and Aboriginal development in the Fraser River Basin, » *Making Waves* 4 (3): 7-10, 1993.
- Gray, Tim, *The Politics of Fishing*. Global Environmental Change Programme, University of Sussex, 1996.
- Hanna, S.S., « User participation and fishery management performance within the Pacific Fishery Management Council, » *Ocean and Coastal Management* 28: 23-44, 1995.
- Harvey, J. et D. Coon, *Beyond Crisis in the Fisheries: A Proposal for Community-Based Ecological Fisheries Management*, Fredericton, New Brunswick : Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick, 1997.
- Jentoft, S., « Fisheries co-management. » *Marine Policy* 13 : 137-154. 1989.
- Jentoft, S. « Models of fishery development. The cooperative approach, » *Marine Policy* 9: 322- 331, 1985.
- Jentoft, S., et McCay, B.J., « User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences, » *Marine Policy* 19: 227-246, 1995.
- Kearney, J.F., « The transformation of the Bay of Fundy herring fisheries 1976-1978: An experiment in fishermen-government co-management, » *Atlantic Fisheries and Coastal Communities: Fisheries Decision-Making Case Studies*, C. Lamson et A.J. Hanson, éd. Halifax : Dalhousie Ocean Studies Programme, 1984, p. 165-203.
- Kelleher, G., « Public participation on the Reef, » *World Conservation* 2: 19, 1996.
- Lim, C.P., Y. Matsuda et Y. Shigemi, « Co-management in marine fisheries: The Japanese experience, » *Coastal Management* 23: 195-221, 1995.
- Loucks, L., « Coastal community-based decision-making: Values for sustainable coastal zone management, » Thèse de maîtrise, St. Mary's University, Halifax, 1995.
- MacCallum, R., « The Community-Based Management of Fisheries: A Legislative Proposal for Atlantic Canada, » Non publié, Dalhousie Law School, Halifax, 1997.

- McCay, B.J., C.F. Creed, A.C. Finlayson, R. Apostle et K. Mikalsen, « Individual transferable quotas (ITQs) in Canadian and US fisheries, » *Ocean & Coastal Management* 28: 85-115, 1995.
- Ngoile, M.N., O. Linden et C.A. Coughanowr, « Coastal zone management in Eastern Africa including the island states: A review of issues and initiatives, » *Ambio* 24: 448-457, 1995.
- Pinkerton, E., « Economic and management benefits from the coordination of capture and culture fisheries: The case of Prince William Sound pink salmon, » *North American Journal of Fisheries Management* 14: 262-277, 1994.
- Pinkerton, E., « Fisheries development by local stakeholders: The Prince William Sound Aquaculture Corporation, » *Making Waves* 4 (3): 14-16, 1993.
- Pinkerton, E., et M. Weinstein, *Fisheries that Work: Sustainability through Community-Based Management*, Vancouver: The David Suzuki Foundation, 1995.
- Pomeroy, R.S., et M. Pido, « Initiatives towards fisheries co-management in the Philippines: The case of San Miguel Bay, » *Marine Policy* 19: 213-226, 1995.
- Sen, Sevaly et Jesper Raakjaer Nielsen, « Fisheries co-management: a comparative analysis, » *Marine Policy* 20, N° 5, 1996.
- Taking Care of the Bras d'Or. A New Approach to Stewardship of the Bras d'Or Watershed*, Sydney: University College of Cape Breton, 1995.
- Wilder, Robert Jay, « Law of the Sea Convention as a Stimulus for Robust Environmental Policy: the Case for Precautionary Action, » *Ocean Yearbook* 12, Elisabeth Mann Borgese et coll., éd. Chicago: University of Chicago Press, 1996, p. 207-221.
- VanderZwaag, David, éd., *Canadian Ocean Law and Policy*, Markham: Butterworth, 1992.
- VanderZwaag, David, « Legislating for Integrated Marine Management: Canada's Proposed Oceans Act of 1996, » *The Canadian Yearbook of International Law* 1995, Vancouver: University of British Columbia.

Membres de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Président :

D^r Stuart Smith
Président
ENSYN Technologies Inc.

Johanne Gélinas
Commissaire
Bureau d'audiences publiques sur
l'environnement

Dee Parkinson-Marcoux
Présidente
Gulf Heavy Oil
Ressources Gulf Canada Limitée

Vice-présidente

Lise Lachapelle
Présidente et Chef de la direction
L'Association canadienne des pâtes
et papiers

Sam Hamad
Vice-président
Roche Construction

Carol Phillips
Directrice de l'éducation et des
affaires internationales
Travailleurs canadiens de
l'automobile

Vice-présidente

Elizabeth May
Directrice générale
Sierra Club du Canada

D^r Arthur J. Hanson
Président-directeur général
Institut international du
développement durable

Angus Ross
Président
SOREMA Management Inc. et
Fondé de pouvoir SOREMA,
direction canadienne

Membres

Paul G. Antle
Président et directeur général
SCC Environmental Group Inc.

Michael Harcourt
Associé principal
Développement durable
Sustainable Development
Research Institute

John Wiebe
Président et directeur général
GLOBE Foundation of Canada et
Vice-président exécutif
Fondation Asie Pacifique du
Canada

Jean Bélanger
Ottawa, Ontario

Cindy Kenny-Gilday
Yellowknife, T.N.-O

Allan D. Bruce
Administrateur
Joint Apprenticeship & Training
Plan, Union internationale des
opérateurs de machines lour-
des (section locale 115)

D^r Douglas Knott
Professeur émérite
Université de la Saskatchewan

Patrick Carson
Conseiller en planification
stratégique
Les compagnies Loblaw - Weston

Anne Letellier de St-Just
Avocate

Elizabeth Crocker
Copropriétaire, P'lovers

Ken Ogilvie
Directeur général
Pollution Probe Foundation

Joseph O'Neill
Vice-président, Bois et forêts
Repap New Brunswick Inc.

Directeur général et
premier dirigeant
David McGuinty

Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion

par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Consciente des problèmes qui se posent dans le milieu et l'économie océaniques, et pour appuyer les tentatives du gouvernement de régler ces problèmes, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a mis sur pied son Programme de l'environnement et des ressources des océans. Pour contrer la tendance à la non-viabilité, les membres de ce Programme ont conclu que de nouvelles dispositions s'imposaient. *Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion*, qui concerne tout particulièrement les zones côtières, est le fruit de vastes consultations auprès des intéressés.

Ce guide analyse certains des facteurs déterminants de la détérioration des océans canadiens et étudie des stratégies novatrices de gestion d'un secteur qui, par tradition, était l'objet de conflits d'intérêts entre l'économie et l'environnement. La contribution de la TRNEE à l'Année internationale des océans, *Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion*, énonce les principes de la cogestion et en décrit la pratique : il s'agit d'une approche participative qui mise sur les connaissances et l'expérience d'un éventail d'intervenants, y compris d'utilisateurs de ressources, d'environnementalistes et de représentants de tous les ordres de gouvernement.

Cette publication présente des exemples pratiques de cogestion des océans, dans le but de rendre ce manuel utile à quiconque s'intéresse à la gestion viable des activités océaniques.

Série de la Table ronde nationale sur le développement durable

1. Commerce, environnement et compétitivité
2. Reportages sur l'environnement : Guide à l'intention des journalistes
3. Le développement durable : comment y arriver (Guide à l'usage des comités syndicaux sur l'environnement et des comités syndicaux-patronaux sur l'environnement)
4. Les sentiers de la viabilité : Mesurer les progrès
5. Forger un consensus pour un avenir viable : Des principes à la pratique
6. Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion

All publications of the National Round Table on the Environment and the Economy are also available in English.

Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie



National Round Table
on the Environment
and the Economy