



Canadian Council
of Ministers
of the Environment

Le Conseil canadien
des ministres
de l'environnement

STRATÉGIES DE CONSERVATION

RECUEIL DES EXPÉRIENCES CANADIENNES





RECYCLABLE

STRATÉGIES DE CONSERVATION

RECUEIL DES EXPÉRIENCE CANADIENNES

Septembre 1989

ISBN 0-919074-06-5
CCME EC-TRE-010

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été préparé pour donner suite à la recommandation 4.2 du Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, dont voici le texte :

«4.2 Le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, en consultation avec l'industrie et les organisations non gouvernementales, devrait préparer un recueil des expériences canadiennes en matière d'élaboration de stratégies de conservation, d'ici septembre 1988. Ce recueil aidera les différents gouvernements à mettre au point des procédures et des protocoles d'élaboration et d'intégration des stratégies de conservation.»

Le groupe de travail voyait dans ces stratégies « les schémas directeurs du développement économique durable ». En effet, l'une des recommandations les plus importantes du groupe était la préparation de stratégies propres à chaque province ou territoire. Une bonne communication entre les gouvernements qui doivent se charger de leur coordination et de leur établissement est nécessaire à l'agencement efficace des stratégies à l'échelle nationale. Le présent rapport vise précisément à mieux coordonner les nombreuses stratégies en voie d'élaboration au Canada.

En 1987, la Société canadienne des biologistes de la faune (SCBF) a publié un rapport intitulé *Conservation Strategies in Canada*. Ce rapport portait sur les activités de chaque province et territoire, ainsi que sur les travaux du gouvernement fédéral et des organismes non gouvernementaux dans ce domaine. Il avait dans une certaine mesure prévu le besoin d'un recueil comme celui-ci.

Le présent rapport, qui fait suite au document de la SCBF, a pour objet de nous renseigner, grâce à un questionnaire, sur l'état d'avancement des stratégies à l'échelle nationale. Cependant, son but le plus important est de favoriser la communication entre les gouvernements, les régions, les groupes et les personnes qui travaillent à l'élaboration de stratégies de conservation.

L'un des principes fondamentaux d'un développement économiquement durable qui soit compatible avec l'environnement est la nécessité d'une action coordonnée. Celle-ci repose par ailleurs sur des objectifs, des principes et des modes d'action communs. Le présent rapport fournit une définition, six objectifs (buts) et plusieurs principes auxquels ont généralement acquiescé les répondants de chaque province et territoire et plusieurs groupes non gouvernementaux (voir l'annexe B). Il indique en outre les étapes à suivre dans l'élaboration d'une stratégie de conservation.

TABLE DES MATIÈRES

Partie 1. Pourquoi a-t-on besoin de stratégies de conservation?	5
Partie 2. Fondements des stratégies de conservation	7
Introduction	7
Définition	7
Objectifs	7
Principes directeurs	8
Élaboration des stratégies de conservation	9
Partie 3. L'expérience canadienne en matière d'élaboration de stratégies de conservation	11
Situation des stratégies de conservation au Canada	11
Portée des stratégies de conservation	12
Étapes suivies dans l'élaboration de stratégies de conservation	13
Organismes participants	14
Autres commentaires	15
Partie 4. Conclusions	17
Annexe A. Table des matières d'une stratégie de conservation	18
Annexe B. Personnes ressources pour les stratégies de conservation	19
Annexe C. Questionnaire sur les stratégies de conservation au Canada	21

PARTIE 1

POURQUOI A-T-ON BESOIN DE STRATÉGIES DE CONSERVATION?

La préparation de stratégies de conservation par chaque province et territoire et par le gouvernement fédéral est essentielle au développement durable du Canada. Le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a reconnu cette réalité. Il a conclu que les stratégies de conservation constituaient « un élément vital de l'intégration de l'environnement et de l'économie au niveau de l'élaboration des politiques et des décisions », et il a prié « tous les gouvernements du Canada de formuler des stratégies de conservation ».

Le rapport du groupe de travail attire l'attention sur l'un des problèmes cruciaux de notre époque :

Leur plus grande faiblesse [les efforts pour atteindre un développement durable] réside dans le caractère sectoriel de la méthode de planification et de développement.

À moins qu'on ne s'entende sur une stratégie globale en la matière dans chaque région et à l'échelle nationale, nos efforts continueront d'être divisés entre les organismes gouvernementaux et les secteurs économiques. Les circonstances actuelles ne profiteront pas d'une approche sectorielle étroite. Il sera en outre difficile, sans un plan directeur général, d'évaluer dans quelle mesure on a réussi à atteindre les objectifs convenus dans les divers secteurs économiques.

De nombreux intérêts se disputent nos ressources et il est essentiel que chacun d'eux participe à la préparation des stratégies. Un bon nombre de Canadiens sont déjà encadrés par un plan d'action. La stratégie d'une entreprise ou d'un ministère suit généralement les étapes suivantes :

- une déclaration de principe (énoncé global de l'objet),
- une série d'objectifs (buts généraux découlant de la déclaration de principe),
- des buts multiples (destinés à orienter les mesures particulières à adopter afin de réaliser chacun des objectifs), et
- les mesures particulières, mesurables, qu'on aura retenues pour atteindre chacun des buts.

Le plan stratégique repose souvent sur une culture d'entreprise dont les valeurs sont utilisées comme critères d'évaluation des mesures retenues. Les responsabilités et les ressources sont ensuite attribuées par ordre de priorité selon les buts à atteindre, et les coûts et progrès sont enregistrés soigneusement. L'efficacité des mesures est évaluée régulièrement et des modifications sont apportées au plan en conséquence. Il s'agit presque exactement de la marche recommandée pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de conservation.

La structure et les moyens à envisager dépendent du lieu. La Stratégie mondiale de la conservation est un guide précieux pour l'élaboration de stratégies nationales, régionales ou locales. En effet, le premier document de la stratégie mondiale aurait très bien pu s'intituler : « Le développement durable : un plan d'ensemble pour la conservation de la biosphère ».

La Stratégie mondiale de la conservation ne peut être adoptée telle quelle dans les diverses régions. Elle doit être adaptée aux conditions de chacune. Les stratégies en voie d'élaboration dans le monde entier et au Canada varient selon le lieu (le climat, la superficie et la qualité du sol, de l'air et de l'eau), le régime politique, l'économie, la culture et les écosystèmes. L'adaptation des principes de base à une région particulière nécessite des efforts considérables. Or, il est insensé d'appuyer sans réserve les principes de la Stratégie mondiale de la conservation sans tenir compte du caractère spécifique de chaque région.

L'élaboration d'un plan d'action intégré en vue d'atteindre un développement durable représente un défi de taille. La préparation et la mise en œuvre d'une stratégie valable demandent beaucoup de persévérance et de minutie dans la pratique. Grâce à un plan d'attaque bien étudié qui a l'appui de tous, le Canada sera en mesure de consacrer le temps, l'argent et les efforts nécessaires à la création d'un avenir durable.

Les deux sections suivantes du rapport (les parties 2 et 3) portent sur les résultats d'un questionnaire envoyé aux organismes que l'on savait participer à la préparation ou à la promotion de stratégies de conservation au Canada. La partie 2 donne la définition des stratégies de conservation acceptée par la plupart des personnes qui travaillent de près à leur mise au point.

La définition, les objectifs, les principes et les modes d'action présentés à la partie 2 devraient inciter à l'élaboration continue de stratégies au Canada. La partie 3 examine les autres résultats du questionnaire. La dernière partie présente certaines conclusions sur la promotion des stratégies partout au pays.

Il y a trois annexes au rapport. L'annexe A comprend la table des matières du document sur la stratégie de conservation de l'Île-du-Prince-Édouard. L'annexe B donne la liste des personnes ressources de chaque province et territoire et l'annexe C présente le questionnaire qui a servi de base à la rédaction du présent rapport.

PARTIE 2

FONDEMENTS DES STRATÉGIES DE CONSERVATION

INTRODUCTION

La présente section porte sur la partie 2 du questionnaire (voir l'annexe C). Cette partie a permis de formuler une définition de base, des objectifs généraux, plusieurs principes directeurs et certains éléments de la marche à suivre pour élaborer une stratégie de conservation. Tous se fondent sur la Stratégie mondiale de la conservation, même s'ils ont été adaptés à la situation canadienne. Le matériel proposé a été accepté à l'unanimité; de nombreuses suggestions ont toutefois été présentées en vue d'améliorer la rédaction et de clarifier l'objet.

On a introduit dans la définition, les objectifs et les lignes directrices qui suivent le plus grand nombre de changements possible. Il est évident que les personnes qui participent à l'élaboration de stratégies de conservation s'entendent sur les buts et l'orientation.

DÉFINITION

Une stratégie de conservation est un guide en matière d'utilisation durable des ressources et de l'environnement. Les objectifs, les principes et les mesures qu'elle propose visent à garantir que l'usage et la gestion des ressources nous permettront, de même qu'aux générations à venir, de maintenir ou d'améliorer la qualité et le niveau de vie, et d'aider les moins nantis d'aujourd'hui à améliorer leur sort. Pour être durable, l'utilisation des ressources doit être saine sur les plans environnemental, économique et social. La préservation de certaines ressources ou régions représentatives fait partie intégrante du soutien de certains écosystèmes.

Une stratégie de conservation propose des objectifs et offre des points de référence et des normes pour évaluer leur degré de réalisation. Il ne s'agit pas d'un ensemble de règles immuables. Une stratégie indique la direction à suivre et fournit des critères d'évaluation des décisions et des progrès, sans présenter de plans rigides pour l'avenir.

OBJECTIFS

Les objectifs suivants, qui s'inspirent des stratégies de conservation en voie d'élaboration au Canada, tiennent compte des commentaires obtenus par l'entremise du questionnaire.

1. Soutenir les processus écologiques essentiels et les systèmes dont dépendent la survie et le développement de l'humanité, par exemple, la succession écologique, la régénération et la protection du sol, le recyclage des éléments nutritifs et l'assainissement des eaux.

2. Préserver la diversité biologique à la base de plusieurs des processus et systèmes susmentionnés. La diversité des ressources biologiques sert de fondement à la protection et à l'amélioration des cultures et des animaux domestiques, à l'adaptabilité des micro-organismes essentiels à la survie, et à la sécurité de bon nombre de nos industries. La valeur intrinsèque de la vie et la valeur esthétique des espèces jouent un rôle important dans la vitalité de l'humanité.

3. Favoriser et encourager l'utilisation soutenue des écosystèmes et des espèces. La faune aquatique et terrestre, les forêts, les terres agricoles et les pâturages entretiennent certaines de nos industries les plus importantes, comme le tourisme, l'exploitation forestière, la pêche et l'agriculture. Les récoltes ne devraient pas dépasser les taux de régénération nécessaires pour répondre aux besoins futurs.

4. Utiliser et gérer les ressources non renouvelables de manière à développer une économie durable qui soit compatible avec l'environnement. Cela peut vouloir dire l'utilisation d'une ressource non renouvelable à un rythme permettant la mise au point de substituts ou encore l'utilisation des ressources non renouvelables de manière à prolonger le plus possible leur cycle vital.

5. Encourager le recyclage des déchets et la création de nouveaux produits à partir de ces derniers, et adopter davantage de procédés à faible consommation d'énergie. Tenir compte de l'environnement, depuis l'extraction des ressources à la destruction des déchets.

6. Créer de nouvelles occasions d'utiliser et d'apprécier les ressources naturelles afin de répondre aux besoins non matériels des Canadiens, notamment leurs besoins récréatifs, spirituels et esthétiques.

7. Maintenir et améliorer la qualité de la vie en milieu urbain.

PRINCIPES DIRECTEURS

Les stratégies de conservation sont fondées sur des principes importants qui permettent d'établir les directives d'utilisation des ressources. Ces principes servent de critères pour évaluer dans quelle mesure les activités actuelles ou proposées cadrent avec l'objectif global qu'est le développement durable.

1. Les ressources sont gérées en vue de leur utilisation à long terme. On peut comparer l'utilisation des ressources de manière durable à la dépense de l'intérêt, mais non du capital. Prévoir les limites de la ressource.

2. Dans la mesure du possible, favoriser l'exploitation des ressources renouvelables en tenant compte de l'environnement, plutôt que l'exploitation des ressources non renouvelables. Logiquement, une ressource n'est renouvelable que si elle a la capacité de se régénérer sans grande intervention humaine (au point de ne pas être rentable). Certaines ressources qui sont en théorie renouvelables sont, une fois utilisées, épuisées à jamais. L'exploitation d'une ressource non renouvelable peut se justifier si les ressources renouvelables sont peu abondantes ou que leur utilisation est coûteuse. La richesse créée par cette exploitation peut contribuer au développement durable en soulageant la pauvreté, en augmentant les connaissances et les compétences des êtres humains ou en fournissant le capital nécessaire à l'exploitation de ressources renouvelables en tenant compte de l'environnement.

3. Ne fermer aucune porte. En matière de gestion des ressources, réduire l'impact de chaque utilisateur sur les autres utilisateurs potentiels. Sinon, c'est la survie des espèces qui sera en jeu.

4. Utiliser autant de renseignements que possible dans la planification et la gestion des ressources. Comme le mentionne le Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, la plus grande faiblesse du Canada en matière de développement durable a été l'adoption d'une approche sectorielle de la planification et du développement. Une approche multisectorielle réduit les imprévus, problème qui se pose fréquemment et inutilement.

5. Se concentrer sur les causes aussi bien que sur les symptômes, et allier mesures correctrices et mesures préventives. Il est souvent plus facile d'identifier et de traiter les symptômes des problèmes d'ordre écologique plutôt que d'en chercher la cause. Il est cependant inefficace à long terme de ne s'arrêter qu'aux symptômes. Si l'on ne s'attaque pas aux causes, les symptômes peuvent miner progressivement notre capacité d'agir dans les deux cas. Une stratégie réussie vise la résolution des problèmes actuels et l'acquisition des connaissances qui permettront de reconnaître et d'éviter les problèmes futurs.

6. Trouver un terrain d'entente. Évaluer les éléments sur lesquels on est d'accord avant de soulever les points litigieux. La résolution des conflits dans un débat ouvert où prime la raison permet de parvenir à l'équilibre et à la sagesse nécessaires pour répondre aux divers besoins de notre société pluraliste. Il est inutile de perdre du temps et de l'argent à entretenir un conflit basé sur une incompréhension mutuelle ou des préjugés idéologiques.

7. Améliorer les systèmes de gestion des ressources en fonction des institutions et processus actuels. Chaque stratégie de conservation doit porter sur les politiques, les programmes, les ententes institutionnelles et les structures qui existent en ce moment avant que des solutions innovatrices puissent être suggérées. Il est nécessaire que les parties les plus touchées – la population, l'industrie et tous les paliers de gouvernement – participent à l'amélioration d'un système si l'on veut parvenir à un consensus sur les buts, les principes et les normes à retenir.

8. Reconnaître que la justesse et l'équité sont à la base de tout changement permanent. Un développement économiquement durable qui soit compatible avec l'environnement repose sur les principes de justice les plus élémentaires. L'engagement et le sens des responsabilités personnelles et partagées, nécessaires au progrès, ne naîtront que si tous ont les mêmes possibilités économiques et sociales. Le développement ne saurait durer si une partie importante de la population est laissée pour compte. Dans une équipe, tous les membres doivent avoir la possibilité de participer à son succès.

ÉLABORATION DES STRATÉGIES DE CONSERVATION

L'élaboration d'une stratégie de conservation comporte généralement huit étapes qui mènent à un document d'orientation sur l'utilisation et la gestion durable des ressources. Ces étapes sont les suivantes :

1. établir des buts en matière de développement durable à partir des objectifs et principes (voir les sections précédentes);
2. déterminer ce qu'il faut pour atteindre ces buts en conciliant les objectifs de conservation et de développement;
3. déterminer la priorité de ces buts selon les critères suivants : leur importance, leur urgence, leur caractère irréversible, leur coût et leurs chances de succès;
4. identifier les changements nécessaires pour atteindre ces buts;

5. analyser les mécanismes actuels et prévus qui permettront de mettre en œuvre les changements recommandés;
6. proposer les méthodes les plus rentables, les moins perturbatrices et les plus intégrées;
7. dresser un plan d'action pour l'application des méthodes convenues;
8. offrir un moyen d'évaluer en permanence les buts, les progrès réalisés et la rentabilité des solutions.

L'expression « stratégie de conservation » a été retenue dans les recommandations du groupe de travail pour plusieurs raisons. En premier lieu, la Stratégie mondiale de la conservation est le plan le plus complet et le plus précis en la matière pour atteindre un développement durable qui soit compatible avec l'environnement. En deuxième lieu, il est fondamental de redéfinir la conservation et le développement pour atteindre un développement durable au Canada, et la Stratégie mondiale de la conservation fournit cette nouvelle définition. En troisième lieu, l'expression « stratégie de conservation » est comprise dans de nombreux pays comme au Canada. Aussi son emploi ici nous permet-il de maintenir la continuité et d'avoir des buts et principes communs. En quatrième lieu, la Stratégie mondiale de la conservation ne repose pas sur une idéologie, mais sur des étapes pratiques. Différentes cultures peuvent ainsi adapter ces étapes à leurs exigences particulières, tout en conservant le caractère pratique essentiel de la stratégie. L'image du Canada comme pays relativement libre de tout dogme idéologique serait rehaussée s'il suivait cet exemple.

PARTIE 3

L'EXPÉRIENCE CANADIENNE EN MATIÈRE D'ÉLABORATION DE STRATÉGIES DE CONSERVATION

La présente section porte sur les réponses à la partie 1 du questionnaire. Les réponses aux questions de cette partie variaient beaucoup plus que celles qui avaient trait aux objectifs des stratégies. Voici un résumé des principaux résultats de l'étude.

Le questionnaire cherchait à obtenir des renseignements et des conseils sur la préparation des stratégies de conservation au Canada.

Les questions concernaient :

- les progrès réalisés à l'échelle nationale en matière d'élaboration de stratégies de conservation;
- la portée de la stratégie;
- les étapes suivies au cours de sa préparation, et les organismes intéressés;
- des commentaires sur les exigences de base.

SITUATION DES STRATÉGIES DE CONSERVATION AU CANADA

Provinces, territoires et gouvernement fédéral

Au moment de notre enquête, l'Île-du-Prince-Édouard était la seule province à avoir terminé sa stratégie de conservation. Le gouvernement a approuvé celle-ci en 1987. D'autres stratégies sont en voie d'élaboration en Alberta, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Québec et en Nouvelle-Écosse. À l'exception de l'Alberta, on s'attend à ce que ces stratégies soient terminées entre 1989 et 1991.

La plupart des autres provinces ont indiqué leur intention de s'attaquer à ces stratégies avant la fin de l'année 1989. On estime qu'elles seront terminées entre 1990 et 1992.

Dans quatre provinces, ce sont des organismes non gouvernementaux qui ont amorcé le processus; ailleurs, ce sont les gouvernements provinciaux. Plusieurs provinces ont l'intention d'attribuer la responsabilité globale de leur stratégie à leur table ronde sur l'environnement et l'économie.

Le gouvernement fédéral s'engage à préparer une stratégie nationale de conservation et à offrir toute aide qu'il juge appropriée aux autres compétences.

D'autres stratégies en matière de conservation ou d'environnement figurent ci-dessous.

Stratégies du Nord

Le Groupe de travail sur la conservation du Nord est chargé de la coordination de ces stratégies. Ce groupe est formé des représentants des secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de chacun des groupes de stratégies du Nord et de deux ministères du gouvernement fédéral, soit Pêches et Océans et Affaires indiennes et du Nord.

- Stratégie de conservation du Territoire du Yukon
- Stratégie de conservation des Territoires du Nord-Ouest
- Stratégie de conservation du milieu marin de l'Arctique (ministère des Pêches et Océans)
- Stratégie inuit régionale de conservation
- Stratégies communautaires du Nord
- Stratégie de conservation de la région de Makivik (Québec)
- Stratégie de conservation de Vuntut Gwichin (stratégie locale d'Old Crow)
- Conférence circumpolaire inuit

Autres stratégies

Les répondants aux questionnaires ont mentionné plusieurs autres stratégies.

- Plan nord-américain du gibier d'eau
- Stratégies sectorielles de conservation de la forêt et de la faune (Nouvelle-Écosse)
- Une stratégie canadienne de conservation des sols et des eaux, l'Institut agricole du Canada, 1985
- Pour une stratégie de conservation en Ontario, Conseil de la conservation de l'Ontario, 1986
- Plan d'action de conservation des Prairies, programme Wild West, Fonds mondial pour la nature
- Stratégie carolinienne du Canada, Fonds mondial pour la nature
- Stratégie nationale du secteur forestier (Canada)
- Une stratégie de conservation du sol et d'aménagement du territoire pour la région de terres à parc des Prairies, Administration du rétablissement agricole des Prairies

PORTÉE DES STRATÉGIES DE CONSERVATION

Cette partie du questionnaire a évalué la portée des stratégies de conservation.

Les réponses ont mis l'accent sur les secteurs suivants.

- Agriculture
- Diversité génétique ou biologique
- Faune aquatique et terrestre
- Exploitation forestière
- Patrimoine (culturel et naturel)
- Utilisation du sol
- Mise en valeur des minéraux
- Parcs et loisirs de plein air
- Tourisme
- Ressources en eau
- Marécages

Une attention considérable a également été accordée aux questions intersectorielles comme l'éducation en matière d'environnement, les lois, les politiques, les effets transfrontières et la résolution des conflits concernant l'utilisation des eaux et des sols.

On semble avoir donné peu d'importance au milieu urbain et aux facteurs liés à l'énergie comme les ressources renouvelables et non renouvelables et l'économie d'énergie. Cependant, la plupart des stratégies de conservation canadiennes sont jeunes. Plus d'intérêts participent à la préparation, plus il y a de chance que des secteurs comme l'énergie et le milieu urbain soient considérés comme importants par diverses compétences.

ÉTAPES SUIVIES DANS L'ÉLABORATION DE STRATÉGIES DE CONSERVATION

Le questionnaire demandait aux répondants d'indiquer les étapes qui avaient été ou qui seraient suivies dans la préparation des stratégies de conservation. Les étapes recommandées sont basées sur les réponses reçues.

1. Être prêt à commencer.

Obtenir l'engagement du gouvernement (c'est-à-dire s'assurer qu'il comprenne la nécessité d'une meilleure gestion des ressources par l'entremise d'une stratégie de conservation).

L'engagement des ministères les plus susceptibles de participer est essentiel. Il importe de s'assurer que des ressources ont été prévues pour la première année de fonctionnement. Ces ressources comprennent également le temps mis à la disposition du personnel des divers ministères.

2. Créer un comité d'action ou un comité directeur et nommer un coordonnateur du projet.

Le comité devrait être formé de représentants du gouvernement, des organismes non gouvernementaux, de l'industrie, du milieu universitaire et des autres secteurs touchés. Certaines compétences ont indiqué que leur table ronde, ou un sous-comité de celle-ci, assumera ce rôle.

3. Préparer un prospectus sur la stratégie de conservation.

La première tâche du comité d'action est la préparation d'un prospectus qui sera distribué à la population afin qu'elle puisse faire part de ses commentaires.

Le prospectus devrait décrire l'objectif de la stratégie de conservation, les problèmes ou les sujets de préoccupation, les domaines probables d'étude, la participation du public et le mode d'élaboration de la stratégie.

Le prospectus peut être rédigé par le coordonnateur et le personnel affecté au projet ou bien par un expert-conseil.

4. Analyser les problèmes et les diviser par secteur.

Préparer des documents d'information ou de travail sur les domaines problématiques. Diviser le comité d'action en groupes de travail ou en sous-groupes afin de recueillir les renseignements de base.

La participation des principaux intervenants est importante à ce stade.

5. Obtenir le point de vue du public.

Le comité d'action sollicite l'avis des groupes intéressés et du grand public sur divers secteurs. Plusieurs répondants ont mentionné l'intérêt des ateliers à cette étape et la nécessité d'identifier des mesures concrètes.

6. Préparer une stratégie provisoire.

Combiner les résultats des assemblées sectorielles et de la participation du public aux travaux commandés pour former la base d'une stratégie provisoire de conservation.

7. Consulter la population.

Distribuer la stratégie provisoire à la population et aux groupes concernés afin de recevoir leurs commentaires.

Tenir des audiences publiques ou organiser un autre programme de participation du public à grande échelle.

8. Mener une dernière étude et présenter la stratégie au gouvernement.

Le comité d'action met la touche finale à la stratégie de conservation et la présente au gouvernement aux fins d'approbation, en lui recommandant de la mettre en œuvre sans tarder.

Une stratégie de communication en vue de l'annonce de la stratégie est également recommandée.

9. Approbation et étude du gouvernement.

L'étude, la révision et l'approbation du gouvernement, l'exécution des mesures à prendre et l'incorporation des objectifs stratégiques dans le processus de planification et de développement.

10. Prévoir un mécanisme de suivi et de contrôle pour l'évaluation future de la stratégie.

La stratégie de conservation devrait être évaluée trois à cinq ans après la date d'approbation même si chaque programme peut l'être beaucoup plus tôt.

ORGANISMES PARTICIPANTS

La participation du plus grand nombre de parties possible est un principe généralement accepté. Les listes suivantes ont été tirées des questionnaires et ne prétendent pas être complètes.

Gouvernements

Comités provinciaux, fédéraux, d'orientation, ministères ou services de gestion des ressources et de développement économique, commissions gouvernementales

Industrie

Associations sectorielles et compagnies individuelles des secteurs des ressources non renouvelables et renouvelables

Industries de la fabrication, des services, du tourisme, etc.

Chambres de commerce

Fédération des travailleurs

Organismes non gouvernementaux

Associations autochtones, organismes de protection de la nature, associations de chasseurs, de trappeurs, de pêcheurs et de pourvoyeurs, fédérations de la faune

Établissements d'enseignement

Universités, collèges communautaires et conseils scolaires

Organisations municipales

Associations communautaires, services publics, organismes de santé

Autres

Associations scientifiques et de muséologie, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, associations professionnelles

Grand public

Personnes ou groupes intéressés, associations professionnelles, groupes de services communautaires

AUTRES COMMENTAIRES

Les commentaires des répondants indiquent certains domaines ayant une importance particulière pour la stratégie de conservation. Ils désirent attirer l'attention sur les points suivants.

Principales exigences

- Sélection des experts-conseils, du facilitateur, du coordonnateur et de l'organisme
- Financement, sources et autres solutions
- Création d'un mécanisme de consultation entre le gouvernement et les autres secteurs
- Avoir une idée bien précise au départ de ce qu'il faut faire
- Créer un groupe de travail comprenant des membres du public
- Mettre au courant le conseil des ministres ou le comité du conseil des ministres
- Formuler la déclaration de principe et identifier le processus clairement (par l'entremise d'un prospectus)
- Engagement total des organismes gouvernementaux

Techniques les melleures

- Petits ateliers
- Distribution à grande échelle des principaux documents
- Programme de participation du public
- Saisir les occasions de mettre en œuvre certains éléments de la stratégie

Améliorations suggérées

- Accroissement du budget et du personnel
- Amener le gouvernement à inciter d'autres groupes à participer
- Ateliers
- Éducation et sensibilisation du public

Communications

De nombreux répondants ont souligné la nécessité d'améliorer les communications entre les personnes qui travaillent ou qui travailleront sous peu à l'élaboration de stratégies de conservation au Canada. Plusieurs suggestions ont été présentées en vue d'atteindre ce but important. Elles sont énumérées suivant leur popularité auprès des répondants.

- Congrès national
- Bulletins
- Point de contact central
- Liste à jour des stratégies de conservation et des personnes ressources

PARTIE 4

CONCLUSIONS

L'objectif du présent rapport est d'aider « les différents gouvernements à mettre au point des procédures et des protocoles d'élaboration et d'intégration des stratégies de conservation », comme le recommandait le Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. Le rapport que voici vient s'ajouter aux éléments d'information dont disposent les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral.

Le Rapport d'étape du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie indique que presque tous les gouvernements du Canada se sont engagés à élaborer une stratégie de conservation. L'engagement de tant de gouvernements est louable et devrait être encouragé le plus possible. Les efforts seront d'autant plus efficaces si l'élaboration des stratégies est intégrée à l'échelle nationale. La liste des personnes ressources figurant dans l'annexe B sera particulièrement utile à cette fin.

Il faut en outre stimuler l'intérêt et encourager la participation du secteur commercial et de la population. L'effort concerté des divers groupes qui préparent une stratégie régionale ou locale de conservation garantira à tous les Canadiens un environnement sain et une économie prospère.

RÉFÉRENCES

La Société canadienne des biologistes de la faune, 1987. Stratégies de conservation au Canada. *Bulletin SCBF/CSEB Newsletter 44(2)*. La Société canadienne des biologistes de la faune.

Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. *Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (1987)*. Présenté au Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement.

Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. *Rapport d'étape du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie*. Octobre 1988.

ANNEXE A

TABLE DES MATIÈRES D'UNE STRATÉGIE DE CONSERVATION

La table des matières suivante est tirée de la stratégie de conservation de l'Île-du-Prince-Édouard. Cette province est la première et, jusqu'ici, la seule compétence du Canada à avoir publié une stratégie qui ait été approuvée par l'Assemblée législative.

La présentation du document de l'Île-du-Prince-Édouard est plus ou moins conforme au modèle établi par les stratégies nationales ailleurs dans le monde. Par exemple, les stratégies taïwanaise, australienne, britannique et philippine comprennent une discussion des diverses zones biogéographiques du pays. Les stratégies sous-nationales, comme celles de l'État de Victoria en Australie et du Sarawak en Malaisie, adoptent une présentation semblable, quoiqu'elles soient très différentes sur le plan du détail.

La table des matières du document de l'Île-du-Prince-Édouard reflète le caractère propre de cette province, et il est évident que certaines modifications seraient nécessaires pour l'Ontario en raison des Grands Lacs, pour la Colombie-Britannique à cause des montagnes, et pour l'Alberta, province pétrolière. D'autres modifications permettraient de tenir compte de l'importance variable des grands centres urbains dans les différentes régions du Canada.

Table des matières

- Points saillants et principales orientations
- Introduction
- Agriculture
- Exploitation forestière
- Transport
- Faune aquatique et terrestre
- Zones côtières
- Paysage, aménagement du territoire et tourisme
- Gestion et assainissement des eaux
- Éducation et sensibilisation du public
- Groupes de bénévoles
- Rôle du gouvernement
- Conclusions
- Annexe A : Résumé des recommandations
- Annexe B : Liste des participants

ANNEXE B

PERSONNES RESSOURCES POUR LES STRATÉGIES DE CONSERVATION

L'un des principaux points soulevés par les répondants au questionnaire était le besoin d'une meilleure communication entre les personnes, les groupes et les gouvernements qui préparaient une stratégie de conservation. Un congrès national, un bulletin et surtout une liste de personnes ressources ont été mentionnés comme éléments importants de l'élaboration et de l'intégration des stratégies au Canada. Il a également été question d'un catalogue d'études de cas et de projets de démonstration. La présente liste préliminaire de personnes ressources est une première étape dans cette direction.

M. Jamie Bastedo, analyste principal – politiques
Policy and Planning Division
Department of Renewable Resources
Government of Northwest Territories
C.P. 1320
Yellowknife (T.N.-O.)
X1A 2L9 Tél. : (403) 920-8768

Mme Monika Behr
Université Memorial
Newfoundland and Labrador
Conservation Strategy Committee
St-Jean (Terre-Neuve)
A1B 3X9 Tél. : (709) 737-7496

Mme Dianne Berlinguette, coordonnatrice
Conservation de l'environnement
Affaires indiennes et du Nord Canada
10, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H4 Tél. : (819) 997-9242

M. H.A. Clarke, directeur général
Service canadien de la faune
Conservation et protection
Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3 Tél. : (819) 997-1301

M. Raymond P. Côté, directeur adjoint
School for Resource and Environmental Studies
Université Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3H 3E2 Tél. : (902) 424-3632

M. Anthony H.J. Dorsey, directeur intérimaire
Westwater Research Centre
Université de la Colombie-Britannique
2075, Wesbrook Mall
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6T 1W5 Tél. : (604) 228-5725

Mme Betty McGregor, conseillère en gestion
des ressources
Environmental Assessment Board
Saskatchewan Environment and Public Safety
3085, rue Albert
Regina (Saskatchewan)
S4P 3R8 Tél. : (306) 787-6139

Mme Ruth McKechnie, chef de section
Section de l'élaboration des politiques et des stratégies
Division des stratégies de conservation
et de développement
Direction du développement durable
Service canadien de la faune
Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3 Tél. : (819) 953-1433

M. J. Potton
Ministère des Richesses naturelles du Manitoba
201-1495, rue St. James
Winnipeg (Manitoba)
R3H 0W9 Tél. : (204) 945-6658

M. K.J. Richards, coordonnateur
Relations intergouvernementales
Ministère de l'Environnement
135, avenue St. Clair ouest
Toronto (Ontario)
M4V 1P5 Tél. : (416) 323-5097

M. Miles Scott-Brown, coordonnateur général
Programme Wild West
Fonds mondial pour la nature (Canada)
204 - 1422, rue Kensington nord-ouest
Calgary (Alberta)
T2N 3P9 Tél. : (403) 270-8220

M. Ronald Searles, sous-ministre adjoint
Ministère des Affaires municipales
et de l'Environnement
C.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1 Tél. : (506) 453-2656

Sénateur H.O. Sparrow, président
Conservation des sols Canada
Sénat du Canada
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4 Tél. : (613) 996-5994

M. Chris Winter, assistant de recherche
Conservation Council of Ontario
74, rue Victoria, bureau 202
Toronto (Ontario)
M5C 2A5 Tél. : (416) 362-2218

Mme Nancy Doubleday
Conférence circumpolaire inuit
176, rue Gloucester, 3^e étage
Ottawa (Ontario)
K2P 0A6 Tél. : (613) 238-8181

M. Stephan Fuller, chef
Policy Analysis and Development
Dept. of Renewable Resources
Government of Yukon
C.P. 2703
Whitehorse (Yukon)
Y1A 2C6 Tél. : (403) 667-5634

M. Julian Dumanski
Conservation des sols Canada
Centre de recherches sur les terres
1094, rue Bedbrook
Ottawa (Ontario)
K2C 2R7 Tél. : (613) 995-5011

Mme Diane Griffin, directrice générale
Island Nature Trust
C.P. 265
Charlottetown (Î.-P.-É.)
C1A 7K4 Tél. : (902) 892-7513

M. Monte Hummel, président
Fonds mondial pour la nature (Canada)
60, avenue St. Clair est, bureau 201
Toronto (Ontario)
M4T 1N5 Tél. : (416) 923-8173

M. Marcel Junius, président
Conseil de la conservation et de l'environnement
800, place d'Youville, 19^e étage
Québec (Québec)
G1R 3P4 Tél. : (418) 643-3819

M. Michael Kelly, agent principal de recherche
Environment Council of Alberta
Centre Weber, 8^e étage
5555, Calgary Trail Southbound nord-ouest
Edmonton (Alberta)
T6H 5P9 Tél. : (403) 427-5792

M. Kingsley Lewis, coordonnateur
Provincial Conservation Strategy
11, rue Kent
C.P. 2000
Charlottetown (Î.-P.-É.)
C1A 7N8 Tél. : (902) 368-4879

Mme Liz Osborn
Outdoor Recreation Council of British Columbia
1367, Broadway ouest, bureau 334
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6H 4A9 Tél. : (604) 737-3000

ANNEXE C

Questionnaire sur les stratégies de conservation au Canada

Veillez remplir la section suivante

Nom et titre

Organisme / service

Adresse

Personne ressource

Code postal

N° de téléphone

N° de télécopieur

Le questionnaire est divisé en deux parties. La première contient une série de questions sur l'élaboration d'une stratégie de conservation. La deuxième propose la définition, les objectifs, les principes et la marche à suivre. Vos commentaires nous aideront à atteindre un consensus sur les éléments à considérer au cours de l'élaboration des stratégies au Canada.

Partie I : Élaboration d'une stratégie de conservation

Veillez remplir cette section si vous participez à l'élaboration d'une stratégie de conservation fédérale, provinciale / territoriale, régionale, locale ou sectorielle

1.0 Votre province (territoire) a-t-elle (il) terminé l'élaboration de sa stratégie de conservation?

Oui

Non

1.1 Dans l'affirmative, où peut-on en obtenir un exemplaire?

1.2 La stratégie a-t-elle été approuvée ou officiellement adoptée par votre gouvernement? Oui Non

1.3 Dans l'affirmative, quand?

2.0 Votre province (territoire) travaille-t-elle (il) à l'heure actuelle à l'élaboration d'une stratégie de conservation complète (c.-à-d. provinciale et multisectorielle)? Oui Non

3.0 Si votre province (territoire) n'a ni terminé ni entrepris une stratégie de conservation complète, savez-vous si elle (il) prévoit d'en préparer une? Oui Non

3.1 Dans l'affirmative, à quelle date prévoit-on de commencer et de terminer l'élaboration de la stratégie?

4.0 Savez-vous si votre province (territoire) dispose de stratégies régionales, locales ou sectorielles (p.ex. plan d'action pour la protection des Prairies, secteur forestier, secteur agricole, faune, marécages)? Oui Non

Dans l'affirmative, veuillez donner le nom et les coordonnées des personnes ressources :

4.1 Quelle est l'échelle de votre stratégie de conservation?

5.0 Quels sont les principaux domaines ou secteurs de ressources visés par la stratégie de conservation? Les principes de base comme la gestion multisectorielle, etc., seront discutés dans la deuxième partie. Cochez tous les domaines ou secteurs appropriés.

- Agriculture
- Qualité de l'air
- Diversité biologique/génétique
- Sources d'énergie renouvelables (solaire, éolienne, hydro-électrique, biomasse, etc.)
- Sources d'énergie non renouvelables (charbon, mazout, gaz, nucléaire, etc.)
- Conservation de l'énergie
- Éducation en matière d'environnement
- Faune aquatique et terrestre
- Exploitation forestière
- Ressources historiques
- Utilisation du sol
- Législation sur l'environnement (études d'impact, normes sur la pollution, etc.)
- Minéraux (métaux primaires, etc.)
- Parcs et loisirs de plein air
- Tourisme
- Effets transfrontières
- Milieu urbain
- Ressources en eau
- Marécages
- Autres (précisez)

6.0 Les objectifs **fondamentaux** (c.-à-d. ceux figurant à la section 18.0) varient-ils selon les secteurs?

Oui	Non
-----	-----

6.1 Dans l'affirmative, quels sont les objectifs principaux de chaque secteur? Veuillez les énumérer sur une feuille séparée. Si nécessaire, annexe les feuilles séparées ou les photocopies des pages appropriées de la stratégie.

7.0 Est-ce que la stratégie de conservation comprend ou prévoit un calendrier d'examen et d'évaluation?

Oui	Non
-----	-----

7.1 Dans l'affirmative, quelle est la fréquence de l'évaluation?

Deux fois par année

Une fois par année

Tous les deux ans

Tous les cinq ans

Tous les dix ans

Varie selon le secteur

8.0 Veuillez résumer les étapes suivies dans la préparation de la stratégie de conservation.

9.0 Quels sont (étaient) les principaux organismes participants? Précisez.

9.1 Gouvernement

9.2 Industrie

9.3 Organismes non gouvernementaux

9.4 Personnes, collectivités et autres collaborateurs indépendants

10.0 A-t-on au départ oublié d'autres groupes qui auraient dû participer? Précisez :

11.0 A-t-on cherché à obtenir l'approbation du gouvernement dans la préparation de la stratégie?

Oui	Non
-----	-----

11.1 L'approbation du gouvernement a-t-elle été obtenue?

Oui	Non
-----	-----

11.2 Dans l'affirmative, comment a-t-on tenté d'obtenir l'approbation du gouvernement? (Par exemple le gouvernement provincial a-t-il été informé de votre travail? A-t-on abordé certains ministres afin d'obtenir leur soutien ou leur participation? A-t-on demandé aux fonctionnaires de participer à des ateliers, à la rédaction d'un rapport, aux examens, etc.?)

11.3 Le gouvernement participe-t-il au projet?

Oui	Non
-----	-----

En résumé

12.0 Quels ont été les points clés de la prise de décision au cours de l'élaboration de la stratégie?

13.0 Quels obstacles avez-vous rencontrés et comment aurait-on pu les éviter?

14.0 Quelles sont les techniques qui ont donné les meilleurs résultats au cours du processus?

15.0 Quelles mesures permettraient selon vous d'améliorer le processus?

16.0 Quel(s) moyen(s) permettrai(en)t d'améliorer le plus la communication entre les participants à l'élaboration des stratégies de conservation au Canada?

- Bulletin
- Liste de personnes ressources
- Congrès national / atelier
- Correspondance personnelle
- Système informatisé de transmission de messages et de conférences
- Point de contact central

Autre (précisez)

16.2 Recueillez-vous des renseignements sur le processus actuellement en cours, et, dans l'affirmative, seriez-vous prêt à les mettre à la disposition des autres pour qu'ils puissent profiter de votre expérience?

Oui

Non

Partie II : Contexte des stratégies canadiennes de conservation

Dans la présente section, nous désirons atteindre un consensus sur la définition des stratégies de conservation au Canada, les objectifs de ces stratégies, les principes à adopter en matière d'élaboration et les étapes qui permettront d'obtenir une stratégie réussie.

Veillez lire la définition suivante sur les stratégies de conservation AU CANADA et nous faire savoir si elle s'applique à votre situation, si elle vous semble complète et si vous êtes d'accord avec elle.

17.0 Définition

Stratégies de conservation : Pour un usage judicieux des ressources

Une stratégie de conservation est un guide en matière d'utilisation durable des ressources. Les objectifs, les principes et les mesures qu'elle propose visent à garantir que l'usage des ressources nous permettra, de même qu'aux générations à venir, de maintenir ou d'améliorer la qualité et le niveau de vie, et d'aider les moins nantis d'aujourd'hui à améliorer leur sort. Pour être durable, l'utilisation des ressources doit être saine sur les plans environnemental et économique. La préservation de certaines ressources ou régions fait partie intégrante du soutien de certains écosystèmes.

Une stratégie de conservation n'est pas un ensemble de règles immuables; elle propose plutôt des points de référence et des normes d'évaluation. Une stratégie ne présente pas de plans rigides pour l'avenir, mais des critères qui nous permettent d'évaluer nos décisions.

Commentaires :

Veillez étudier les objectifs suivants et nous faire savoir s'ils s'appliquent à votre situation, s'ils vous semblent complets et si vous êtes d'accord avec eux.

18.0 Objectifs

Les stratégies de conservation reposent sur certains objectifs fondamentaux. Les trois premiers proviennent de la Stratégie mondiale de la conservation, tandis que les autres sont tirés de l'expérience de nombreux pays, y compris du Canada, où des stratégies ont été élaborées ou sont en voie de l'être.

1. Soutenir les processus écologiques essentiels et les systèmes dont dépendent la survie et le développement de l'humanité. Par exemple, la régénération et la protection du sol, le recyclage des éléments nutritifs et l'assainissement des eaux.

Commentaires :

2. Préserver la diversité biologique à la base de plusieurs des processus et systèmes susmentionnés. La diversité des ressources biologiques sert de fondement à la protection et à l'amélioration des cultures et des animaux domestiques, à l'adaptabilité des micro-organismes essentiels à la survie, et à la sécurité de bon nombre de nos industries.

Commentaires :

3. Atteindre l'utilisation soutenue des espèces et des écosystèmes. La faune aquatique et terrestre, les forêts, les terres agricoles et les pâturages entretiennent certaines de nos industries les plus importantes, comme le tourisme, l'exploitation forestière, la pêche et l'agriculture.

Commentaires :

4. Répondre aux besoins non matériels des Canadiens, notamment leurs besoins récréatifs, spirituels et esthétiques. Leur offrir diverses occasions d'utiliser et d'apprécier les ressources naturelles.

Commentaires :

5. Maintenir et améliorer la qualité de la vie en milieu urbain.

Commentaires :

6. Utiliser et gérer les ressources non renouvelables de manière à développer une économie durable qui soit compatible avec l'environnement.

Commentaires :

Veillez examiner les principes suivants et nous faire savoir s'ils s'appliquent à votre situation, s'ils vous semblent complets et si vous êtes d'accord avec eux.

19.0 Principes

Les stratégies sont fondées sur certains principes qui permettent d'établir des lignes directrices pour les activités visant à atteindre un développement durable. Ces principes servent de critères pour évaluer dans quelle mesure les activités actuelles ou proposées cadrent avec l'objectif global qu'est le développement durable.

- 1. Il faut gérer les ressources en vue de leur utilisation durable.** On peut comparer l'utilisation des ressources de manière durable à la dépense de l'intérêt, mais non du capital. Il est possible de gérer les ressources non renouvelables de manière durable si on ne les exploite pas à un rythme qui dépasse notre capacité de créer une nouvelle ressource ou bien un substitut. Les quatre R, soit la réduction, la réutilisation, le recyclage et la récupération, peuvent prolonger la durée des ressources non renouvelables.
- 2. Dans la mesure du possible, favoriser l'exploitation des ressources renouvelables plutôt que l'exploitation des ressources non renouvelables épuisables.** Logiquement, une ressource n'est renouvelable que si elle a la capacité de se régénérer sans grande intervention humaine (au point de ne pas être rentable). Certaines ressources qui sont en théorie renouvelables sont, une fois utilisées, épuisées à jamais.
- 3. Ne fermer aucune porte.** En matière de gestion des ressources, réduire l'impact de chaque utilisateur sur les autres utilisateurs potentiels. Sinon, c'est la survie des espèces qui sera en jeu.
- 4. Utiliser autant de renseignements que possible, du plus grand nombre de points de vue, dans la planification et la gestion des ressources.** Comme le mentionne le rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, la plus grande faiblesse du Canada en matière de développement durable a été l'adoption d'une approche sectorielle de la planification et du développement. Une approche multisectorielle réduit les imprévus, problème qui se pose fréquemment et inutilement.
- 5. Lorsqu'on cherche des solutions aux problèmes, se concentrer sur les causes aussi bien que sur les symptômes et allier mesures correctrices et mesures préventives.** Il est souvent plus facile d'identifier et de traiter les symptômes des problèmes d'ordre écologique plutôt que d'en chercher la cause. Il est cependant inefficace à long terme de ne s'arrêter qu'aux symptômes. Si l'on ne s'attaque pas aux causes, les symptômes peuvent miner progressivement notre capacité d'agir dans les deux cas. Une stratégie réussie repose sur la résolution des problèmes actuels et sur l'acquisition des connaissances qui permettent de prévoir et d'éviter les problèmes futurs.

