

# PLUS GRAND QUE LA SOMME DE SES PARTIES : VERS UNE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES NATURELLES AU CANADA

Sommaire



**PLUS GRAND QUE LA SOMME DE SES PARTIES : VERS UNE GESTION  
INTÉGRÉE DES RESSOURCES NATURELLES AU CANADA**

**Comité d'experts sur l'état des connaissances et des pratiques relatives  
aux approches de gestion intégrée des ressources naturelles au Canada**

## LE CONSEIL DES ACADÉMIES CANADIENNES

180, rue Elgin, bureau 1401, Ottawa (Ontario) Canada K2P 2K3

**Avis :** Le projet sur lequel porte ce rapport a été entrepris avec l’approbation du conseil d’administration du Conseil des académies canadiennes (CAC). Les membres du conseil d’administration sont issus de la Société royale du Canada (SRC), de l’Académie canadienne du génie (ACG) et de l’Académie canadienne des sciences de la santé (ACSS), ainsi que du grand public. Les membres du comité d’experts responsables du rapport ont été choisis par le CAC en raison de leurs compétences spécifiques et dans le but d’obtenir un éventail équilibré de points de vue.

Ce rapport a été préparé pour le Gouvernement du Canada en réponse à une demande soumise par Ressources naturelles Canada, appuyée par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement et Changement climatique Canada. Les opinions, constatations et conclusions présentées dans cette publication sont celles des auteurs, à savoir le comité d’experts sur l’état des connaissances et des pratiques relatives aux approches de gestion intégrée des ressources naturelles au Canada, et ne reflètent pas nécessairement les points de vue des organisations où ils travaillent, ou auxquelles ils sont affiliés, ou de l’organisme commanditaire, Ressources naturelles Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement et Changement climatique Canada.

### Bibliothèque et Archives Canada

ISBN: 978-1-926522-65-4 (livre électronique) 978-1-926522-64-7 (livre)

### Le rapport peut être cité comme suit :

Conseil des académies canadiennes, 2019. *Plus grand que la somme de ses parties : Vers une gestion intégrée des ressources naturelles au Canada*. Ottawa (ON): Comité d’experts sur l’état des connaissances et des pratiques relatives aux approches de gestion intégrée des ressources naturelles au Canada, Conseil des académies canadiennes.

**Avis de non-responsabilité :** Au meilleur de la connaissance du CAC, les données et les informations tirées d’Internet qui figurent dans le présent rapport étaient exactes à la date de publication du rapport. En raison de la nature dynamique d’Internet, des ressources gratuites et accessibles au public peuvent subséquemment faire l’objet de restrictions ou de frais d’accès, et l’emplacement des éléments d’information peut changer lorsque les menus et les pages Web sont modifiés.

## **Le Conseil des académies canadiennes**

Le Conseil des académies canadiennes (CAC) est un organisme indépendant à but non lucratif qui soutient des évaluations spécialisées indépendantes, étayées scientifiquement et faisant autorité, qui alimentent l'élaboration de politiques publiques au Canada. Dirigé par un conseil d'administration et conseillé par un comité consultatif scientifique, le CAC a pour champ d'action la science au sens large, ce qui englobe les sciences naturelles, les sciences humaines et sociales, les sciences de la santé, le génie et les lettres. Les évaluations du CAC sont effectuées par des comités pluridisciplinaires indépendants d'experts provenant du Canada et de l'étranger. Ces évaluations visent à cerner des problèmes nouveaux, des lacunes de nos connaissances, les atouts du Canada, ainsi que les tendances et les pratiques internationales. Ces études fournissent aux décideurs gouvernementaux, aux universitaires et aux parties prenantes l'information de grande qualité dont ils ont besoin pour élaborer des politiques publiques éclairées et innovatrices.

Tous les rapports d'évaluation du CAC sont soumis à un examen formel. Ils sont publiés et mis à la disposition du public sans frais. Des fondations, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et tout palier de gouvernement peuvent soumettre au CAC des questions susceptibles de faire l'objet d'une évaluation. Le CAC bénéficie aussi du soutien de ses trois académies fondatrices :

### **La Société royale du Canada (SRC)**

Fondée en 1882, la SRC comprend des académies des arts, des lettres et des sciences, ainsi que le tout premier organisme canadien de reconnaissance multidisciplinaire destiné à la nouvelle génération d'intellectuels canadiens, le Collège de nouveaux chercheurs et créateurs en art et en science. La SRC a pour mission de reconnaître l'excellence dans le savoir, la recherche et les arts, de conseiller les gouvernements et les organismes ainsi que de promouvoir une culture du savoir et de l'innovation au Canada et en partenariat avec d'autres académies nationales dans le monde.

### **L'Académie canadienne du génie (ACG)**

L'ACG est l'organisme national par l'entremise duquel les ingénieurs les plus chevronnés et expérimentés du Canada offrent au pays des conseils stratégiques sur des enjeux d'importance primordiale. Fondée en 1987, l'ACG est un organisme indépendant, autonome et à but non lucratif. Les Fellows de l'ACG sont nommés et élus par leurs pairs en reconnaissance de leurs réalisations exceptionnelles et de leurs longs états de service au sein de la profession d'ingénieur. Au nombre d'environ 740, les Fellows de l'ACG s'engagent à faire en sorte que les connaissances expertes en génie du Canada soient appliquées pour le plus grand bien de tous les Canadiens.

**L'Académie canadienne des sciences de la santé (ACSS)**

L'ACSS souligne l'excellence en sciences de la santé en nommant des membres reconnus pour leurs réalisations exceptionnelles en sciences de la santé au Canada et pour leur volonté de servir le public canadien. L'Académie produit des évaluations pertinentes, étayées et impartiales et recommande des solutions stratégiques et pratiques au regard de questions touchant la santé des Canadiens. Fondée en 2004, l'ACSS compte aujourd'hui 670 membres et nomme de nouveaux membres chaque année. L'organisme est dirigé par un conseil des gouverneurs, dont les membres sont bénévoles, et un conseil de direction.

**[www.sciencepourlepublic.ca](http://www.sciencepourlepublic.ca)**

**[@scienceadvice](https://twitter.com/scienceadvice)**

## **Comité d'experts sur l'état des connaissances et des pratiques relatives aux approches de gestion intégrée des ressources naturelles au Canada**

Guidé par son comité consultatif scientifique, son conseil d'administration et des académies, le CAC a constitué le comité d'experts sur l'état des connaissances et des pratiques relatives aux approches de gestion intégrée des ressources naturelles au Canada pour entreprendre ce projet. Chacun de ces spécialistes a été choisi pour son expertise, son expérience et son leadership éprouvé dans des domaines pertinents pour ce projet.

**Cassie J. Doyle (présidente)**, ancienne sous-ministre, Ressources naturelles Canada; ancienne sous-ministre déléguée, Environnement et Changement climatique Canada; conseillère stratégique et ancienne directrice générale, Institut canadien international des ressources et du développement (Vancouver, C.-B.)

**Fikret Berkes, MSRC**, professeur distingué émérite, Natural Resources Institute, Université du Manitoba (Winnipeg, Man.)

**Stan Boutin, MSRC**, codirecteur scientifique, Alberta Biodiversity Monitoring Institute; professeur et titulaire de la chaire de recherche Alberta Biodiversity Conservation en sciences biologiques, Université de l'Alberta (Edmonton, Alb.)

**Matthew Carlson**, écologiste, ALCES (Ottawa, Ont.)

**Thomas Dietz**, professeur, sociologie et sciences et politiques environnementales, Université d'État du Michigan (East Lansing, MI)

**George Greene**, président-fondateur, Stratos Inc. (Ottawa, Ont.)

**Bram Noble**, professeur, Département de géographie et de planification et École de l'environnement et de la durabilité, Université de la Saskatchewan (Saskatoon, Sask.)

**Nancy Olewiler**, professeure, School of Public Policy, Université Simon-Fraser (Vancouver, C.-B.)

**Rachel Olson**, co-chef d'équipe, Études sur le savoir et les usages traditionnels, Firelight Group (Vancouver, C.-B.)

**Martin Olszynski**, professeur agrégé, Faculté de droit, Université de Calgary (Calgary, Alb.)

**Kirstie E. M. Simpson**, conseillère en chef à la retraite, Gestion durable et intégrée des ressources, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, gouvernement du Yukon (Whitehorse, Yn)

**Ione L. Taylor**, directrice générale, programme de maîtrise en direction appliquée au domaine des ressources terrestres et énergétiques, Département des sciences et du génie géologiques, Université Queen's (Kingston, Ont.)

**Alain Tremblay**, conseiller principal en environnement, Hydro-Québec (Montréal, Qc)



## Message de la présidente

Les ressources naturelles sont un élément clé de l'identité canadienne. Les débats et divisions actuels sur le développement de ces ressources soulignent l'importance et l'opportunité de ce rapport, qui se penche sur la gestion intégrée des ressources naturelles au Canada. Depuis quelques décennies, la santé de nombreux écosystèmes diversifiés du Canada est de plus en plus menacée et le public a perdu confiance dans notre système de gestion des ressources naturelles. Les limites des pratiques de gestion par projet deviennent plus évidentes, et conduisent à des conflits et des retards. Plusieurs cas notables portés devant les tribunaux ces dernières années ont remis en question l'approche classique de la gestion des ressources naturelles. En même temps, la compétitivité des secteurs des ressources naturelles canadiens inquiète véritablement. Il est évident que le Canada doit changer sa façon de planifier et de gérer le développement de ces ressources, et s'éloigner des processus qui se déroulent en vase clos pour s'orienter vers des approches plus intégrées. Le comité d'experts sur l'état des connaissances et des pratiques relatives aux approches de gestion intégrée des ressources naturelles au Canada espère que ce rapport encouragera une meilleure mise en œuvre de la GIRN au pays, afin de renforcer la durabilité et la légitimité de nos systèmes de gestion des ressources naturelles.

Le comité d'experts a constaté que si aujourd'hui, la GIRN est appliquée dans une certaine mesure au Canada, il existe un faible consensus sur ce qu'elle signifie réellement et, plus important, sur la façon de réaliser une véritable intégration. Pour surmonter ce problème, il a élaboré une définition de ce mode de gestion et un ensemble de huit caractéristiques essentielles, ainsi qu'un guide de mise en œuvre tirant parti de la recherche et de la pratique. Le comité admet que le contexte est essentiel pour la GIRN et donc, qu'il n'y a pas de formule prescriptive en la matière; cependant, la gestion intégrée exige de s'éloigner de la gestion par projet pour valoriser des échelles géographiques et temporelles plus étendues. Le rapport a été éclairé par d'excellents modèles de GIRN au Canada, bien que le comité d'experts ait constaté que l'efficacité de ces modèles est souvent limitée en raison de l'absence de moyens ou de mise en application durable. Le comité a aussi observé l'importance du contexte législatif pour la gestion des ressources naturelles et note que si la législation actuelle n'entrave pas la GIRN, elle peut toutefois être améliorée.

La GIRN est intrinsèquement complexe et nécessite une gouvernance forte pour prendre en compte une large gamme de sources de connaissances et garantir la contribution d'un groupe diversifié d'acteurs. La complexité est accrue par l'intervention de différents gouvernements dans cette gestion, par des renseignements incomplets, par l'incertitude et par le fait que les leçons tirées des mises en œuvre de la GIRN réalisées jusqu'ici sont peu documentées.

Le comité d'experts a buté sur cette complexité tout au long de son évaluation et a établi un cadre visant à cerner et combiner les nombreux composants essentiels de la GIRN.

Il a déployé des efforts considérables pour mettre en lumière le rôle du savoir autochtone et local dans la GIRN, ainsi que l'importance de la participation des peuples autochtones dans la prise de décision relative à la gestion des ressources naturelles. Le comité s'inquiète que si le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre en application la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, nous n'avons pas fait suffisamment de progrès dans la compréhension de la façon d'incorporer sérieusement les droits, le savoir, l'histoire et la culture autochtones dans le processus décisionnel. La GIRN possède un réel potentiel d'appuyer la réconciliation par une prise de décision partagée, la conciliation des droits ancestraux et des mécanismes de rapprochement des différents modes de connaissance. Le comité a tiré des leçons des expériences des régimes de cogestion qui ont été les premiers à mettre en pratique la GIRN au Canada.

Je tiens à remercier Ressources naturelles Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement et Changement climatique Canada pour avoir confié ce sujet important au Conseil des académies canadiennes (CAC) afin qu'il soit examiné par des experts. Tout au long de l'évaluation, le comité a profité des précieuses indications de plusieurs praticiens, qui sont remerciés dans le rapport. Au nom des membres du comité d'experts, j'aimerais aussi sincèrement remercier le personnel du CAC, qui a assisté le comité d'experts tout au long de ses travaux. Enfin, je suis extrêmement reconnaissante aux membres du comité pour leur généreuse contribution en expertise et leur collaboration tout au long du processus.



**Cassie J. Doyle, présidente**

Comité d'experts sur l'état des connaissances et des pratiques relatives aux approches de gestion intégrée des ressources naturelles au Canada

## Message du président-directeur général

Le Canada est reconnu dans le monde entier pour sa richesse en ressources naturelles. Cependant, les efforts des acteurs du secteur public et privé pour prendre soin et assurer la gestion responsable de ces dernières a parfois provoqué des conflits. Ceci n'est pas surprenant à une époque où les changements climatiques et le stress environnemental, associé aux possibilités économiques et aux attentes sociétales, font sentir leurs effets.

Certains des différends concernent la manière optimale de gérer collectivement ou individuellement ces ressources; d'autres témoignent de problèmes sociétaux, politiques, économiques et culturels plus larges. Ces problèmes permettent d'expliquer l'opportunité de cette demande d'évaluation de Ressources naturelles Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et d'Environnement et Changement climatique Canada : que le Conseil des académies canadiennes (CAC) forme un comité d'experts pour examiner les données probantes et les pratiques actuelles de gestion des ressources naturelles et envisage des façons dont on pourrait utiliser une approche intégrée de la gestion des ressources naturelles. Le terme « intégrée » renvoyant ici non seulement à l'attention accordée à de multiples ressources (p. ex. terre, eau et bois d'œuvre), mais aussi aux divers participants au processus de gestion lui-même. Ceci supporte la pertinence du titre de ce rapport : la gestion intégrée des ressources naturelles (GIRN) est plus que la simple application de critères et de modèles; elle demande à des individus, des groupes et des communautés, qui ont tous des sources de connaissances, des modes de connaissance, des valeurs et des droits différents. Par définition, elle doit être « plus grande que la somme de ses parties ».

Prendre en charge un sujet de cette importance pour le Canada nécessite leadership et expertise. Je remercie sincèrement la présidente du comité d'experts, Cassie Doyle, et les membres du comité, qui ont offert bénévolement leur temps et leurs compétences pour produire un rapport complet qui offre des indications judicieuses aux décideurs et aux praticiens pour passer à la mise en application de la GIRN au Canada. J'aimerais également remercier le conseil d'administration et le comité consultatif scientifique du CAC, et ses trois académies fondatrices — la Société royale du Canada, l'Académie canadienne du génie et l'Académie canadienne des sciences de la santé — pour leurs conseils, leur leadership et leurs commentaires tout au long de l'évaluation.

**Eric M. Meslin, Ph. D., MACSS**



Président-directeur général, Conseil des académies canadiennes

## Remerciements

Durant ses délibérations, le comité d'experts a fait appel à plusieurs individus et organismes qui lui ont fait part de leur expérience de la pratique de la GIRN au Canada. Le comité souhaite remercier les personnes suivantes pour leur participation à l'exercice : Sandra Honour (gouvernement de l'Alberta), pour avoir communiqué son expérience du système de gestion intégrée des ressources naturelles de l'Alberta; Brad Stelfox, pour son expertise concernant l'utilisation durable des terres au début de cette évaluation; Diane Wilson (Parcs Canada) et Thomas Nesbitt (Avati Associates), pour avoir transmis leurs connaissances de la pratique des accords de cogestion dans le nord du Canada; Jeremy Benson (BC Hydro), pour son explication du programme de planification de l'utilisation de l'eau de BC Hydro; et Derek Thompson (ancien sous-ministre de l'Environnement, des Terres et des Parcs, gouvernement de la Colombie-Britannique) pour son opinion sur la gouvernance partagée à Haida Gwaii. Merci également à Rob Smith et Peter Morrison (Midsummer Analytics), qui ont fourni au comité un examen des approches utilisées pour évaluer les valeurs et les coûts de la GIRN.

## **Personnel responsable du projet au Conseil des académies canadiennes**

Équipe de l'évaluation :

Jérôme Marty, directeur de projet  
Rebecca Chapman, associée de recherche  
Hilary Davies, associée de recherche  
Joanne Linnay, coordonnatrice de projet  
Suzanne Loney, associée de recherche  
Lennart Trouborst, chercheur  
Weronika Zych, coordonnatrice principale de projet

Avec la participation de :

Tijs Creutzberg, directeur des évaluations, CAC  
Madison Downe, analyse SIG, CAC

et :

Clare Walker, révision du texte anglais  
Jody Cooper, révision du texte anglais  
François Abraham, Communications Léon Inc.,  
traducteur agréé, traduction anglais-français

## Examen du rapport

La version préliminaire de ce rapport a été revue par des examinateurs choisis par le CAC pour la diversité de leurs points de vue et de leurs domaines d'expertise.

Les examinateurs ont évalué l'objectivité et la qualité du rapport. Le comité a examiné intégralement leurs observations confidentielles et a intégré bon nombre de leurs suggestions. Le CAC ne leur a pas demandé d'en cautionner les conclusions et ils n'ont pas vu la version finale avant publication. La responsabilité du contenu final de ce rapport incombe entièrement au comité qui l'a rédigé et au CAC.

Le CAC tient à remercier les personnes suivantes pour leur examen du présent rapport :

**Wiktor Adamowicz, MSRC**, vice-doyen et professeur, Université de l'Alberta (Edmonton, Alb.)

**David Browne**, directeur du volet Conservation, Fédération canadienne de la Faune (Ottawa, Ont.)

**Elston Dzus**, écologiste forestier, Alberta-Pacific Forest Industries Inc. (Boyle, Alb.)

**Lorne Greig**, scientifique en environnement indépendant; scientifique en environnement émérite, ESSA Technologies Ltd. (Richmond Hill, Ont.)

**Thomas Gunton**, directeur et professeur, programme de planification des ressources et de l'environnement, Université Simon-Fraser (Burnaby, C.-B.)

**Henry P. Huntington**, propriétaire, Huntington Consulting (Eagle River, AK)

**Merrell-Ann S. Phare**, directrice générale, Centre for Indigenous Environmental Resources (Winnipeg, Man.)

**Jamie Snook**, directeur général, Torngat Wildlife Plants and Fisheries Secretariat (Happy Valley-Goose Bay, T.-N.-L.)

**Brad Stelfox**, fondateur et écologiste paysager, ALCES Landscape and Land-Use Ltd. (Calgary, Alb.)

La procédure d'examen du rapport a été supervisée, au nom du conseil d'administration et du comité consultatif scientifique du CAC, par **Barbara Neis, C.M., MSRC**, professeure distinguée, titulaire de la chaire John Paton Lewis, Université Memorial de Terre-Neuve. Son rôle était de veiller à ce que le comité d'experts prenne en considération de façon entière et équitable les avis des examinateurs. Le conseil d'administration du CAC n'autorise la publication du rapport d'un comité d'experts qu'une fois que la personne chargée de superviser l'examen du rapport confirme que le rapport satisfait bien aux exigences du CAC. Le CAC remercie Mme Neis d'avoir supervisé consciencieusement l'examen du rapport.

## Sommaire

La culture et l'économie du Canada ont toujours été liées à ses ressources naturelles. Ces ressources sont diverses et incluent la faune et d'autres éléments de la biodiversité, l'eau, les forêts, les minéraux, l'énergie et les terres arables pour l'agriculture, entre autres. Si les demandes et les craintes concernant les ressources naturelles canadiennes révèlent des intérêts et des valeurs conflictuels, elles peuvent également favoriser des objectifs et des occasions communs pour de nouvelles approches de la gestion de ces ressources.

Au Canada, les décisions relatives à la gestion des ressources naturelles y ont toujours été prises au cas par cas, selon le projet ou le secteur, et généralement par une seule entité gouvernementale. Cette approche s'est révélée nettement insuffisante, car elle manque de perspective large et globale des effets des projets et fait souvent appel à une faible diversité de connaissances et de points de vue pour éclairer la prise de décision. La gestion intégrée des ressources naturelles (GIRN) semble prometteuse, car elle tient compte de la complexité, des multiples échelles et des divers intérêts, et les réunit pour prendre des décisions judicieuses.

### Mandat du comité d'experts

Ressources naturelles Canada (le commanditaire) a demandé au Conseil des académies canadiennes (CAC) d'effectuer une évaluation fondée sur les données probantes pour répondre à la question suivante :

*Quel est l'état des connaissances et des pratiques relatives aux approches de gestion intégrée des ressources naturelles au Canada?*

Pour répondre à son mandat, le CAC a constitué un comité multidisciplinaire de 13 experts canadiens et étrangers. Le comité comprenait des experts universitaires et des praticiens des approches de gestion intégrée des ressources naturelles. Le comité d'experts et le commanditaire ont souligné l'importance de reconnaître les droits et les valeurs des peuples autochtones dans cette évaluation, et particulièrement le rôle du savoir autochtone et local et la contribution des peuples autochtones dans la prise de décision concernant la gestion des ressources naturelles.



## La situation actuelle et l'impératif d'intégration

**L'intégration est nécessaire pour composer avec la réalité actuelle et surmonter les limites des approches conventionnelles qui se focalisent sur la gestion des activités et des ressources au cas par cas.**

Les gestionnaires des ressources naturelles se heurtent à des défis tels que l'intensification des pressions environnementales et sociales, une concurrence mondiale accrue, l'incertitude réglementaire, les répercussions des changements climatiques et la méfiance du public. Dans le contexte canadien, la gestion des ressources change également face à l'accroissement de la complexité de la répartition des compétences, la reconnaissance accrue des droits des peuples autochtones et l'engagement à la réconciliation. Il est donc souvent difficile au Canada de prendre des décisions sur les ressources naturelles qui seront largement acceptées.

La GIRN peut tirer parti des pratiques prometteuses pour surmonter ces problèmes. Elle comporte des caractéristiques particulièrement bien adaptées à cette tâche, comme un processus de mobilisation extensif, une orientation régionale, l'évaluation des compromis et l'inclusion de tous les gouvernements concernés. De l'avis du comité d'experts, la GIRN est nécessaire parce que les méthodes classiques consistant à gérer les activités et les ressources individuellement ne sont plus suffisantes.

## Un cadre pour la GIRN

Lorsque le comité d'experts a commencé ses travaux, ses membres ont rapidement constaté que la GIRN est un concept sujet à de nombreuses interprétations et donc, difficile à définir. Pour guider ses délibérations, le comité a défini la *GIRN* comme :

une façon de gérer les activités humaines et les ressources naturelles qui soupèse et intègre de multiples utilisations des terres, droits, besoins, modes de connaissance et valeurs à la grandeur de la province ou du territoire et à l'échelle temporelle et spatiale afin de réaliser des objectifs environnementaux, économiques, sociaux et culturels.

Cette définition présume une prise en compte globale des *ressources naturelles* qui traduit toute l'entendue des activités humaines. Elle inclut l'ensemble des ressources, des services et des utilisations, dont le pétrole, le gaz, les minéraux, les terres agricoles, les forêts, l'eau, le sol, la faune et le poisson

et, plus généralement, les écosystèmes et la biodiversité qu'elles renferment. Important, cette définition comprend également les services écosystémiques que fournissent les ressources naturelles, comme l'approvisionnement et la régulation d'eau, le contrôle de l'érosion, le stockage du carbone, les activités récréatives et les utilisations à des fins culturelles.

Le comité d'experts a aussi déterminé huit caractéristiques fondamentales de la GIRN. *Une approche de gestion intégrée des ressources naturelles :*

- *poursuit des buts et des objectifs clairs et globaux;*
- *planifie, gère et surveille à une échelle géographique et temporelle adéquate;*
- *mobilise tous les gouvernements concernés;*
- *regroupe les détenteurs de droits et les parties intéressées et touchées;*
- *soupèse plusieurs valeurs, utilisations et fonctions;*
- *évalue les autres solutions et les compromis;*
- *fait appel à plusieurs modes de connaissance;*
- *tient compte de l'incertitude.*

Chaque système de gestion des ressources naturelles est unique, et certaines de ses caractéristiques sont plus intéressantes que d'autres. Toutefois, tout effort efficace pour mettre en œuvre la GIRN comporte probablement ces huit caractéristiques à un degré ou à un autre.

**La GIRN demande une prise de décision à un niveau élevé, qui englobe la planification de l'utilisation des terres et l'évaluation stratégique à l'échelle régionale, afin de permettre un processus décisionnel meilleur et plus efficace aux étapes particulières du projet.**

Dans la GIRN, les décideurs mettent l'accent sur la planification et l'évaluation à l'échelle appropriée afin de mesurer les effets cumulatifs de l'utilisation des ressources naturelles, de soupeser les diverses valeurs, utilisations et fonctions de l'écosystème et de définir les compromis en matière de gestion des ressources. Les processus actuels d'approbation fondés sur les projets excluent souvent les petits projets, imposent des échelles temporelles et spatiales artificiellement étroites et ignorent les effets cumulatifs. Si de nombreux régimes insistent sur les évaluations environnementales et la délivrance de permis propres au projet, les meilleures pratiques de mise en œuvre de la GIRN se caractérisent par une plus grande orientation sur les plans d'utilisation des terres et les évaluations environnementales régionales et stratégiques tôt dans le processus. L'efficacité des approbations au niveau du projet serait améliorée si elles s'effectuaient dans le cadre d'un plan régional ou si elles étaient plus stratégiquement basées sur les évaluations environnementales régionales. De même, une GIRN efficace inclut des relations solides entre les plans et cibles à l'échelle régionale et les décisions à l'échelle du projet.

La GIRN comprend l'intégration dans le continuum de la prise de décision, comme le résume la figure 1. Elle est dès le départ sous-tendue par la législation, les traités et les politiques (qui dépendent eux-mêmes des droits, valeurs et normes sociétaux). Ceux-ci jettent ensuite les bases de processus de planification régionaux inclusifs, exhaustifs et guidés par de multiples modes de connaissance. Les plans d'utilisation des terres éclairent à leur tour la conception d'évaluations environnementales régionales et stratégiques qui étudient les effets cumulatifs, puis guident et simplifient les évaluations environnementales à l'échelle du projet. Les décisions d'octroi de licences et de permis découlent de ces évaluations. La surveillance, l'évaluation et l'apprentissage par la pratique sont utiles sur tout le continuum.

Le comité d'experts constate que la GIRN n'est pas une proposition à prendre ou à laisser. Des progrès graduels peuvent être réalisés pour mettre en pratique des approches de gestion des ressources satisfaisant de plus en plus les huit caractéristiques fondamentales de la GIRN. Pour le comité, plutôt que d'exiger une approche entièrement nouvelle de la prise de décision, la GIRN demande une plus grande focalisation sur les processus de planification régionale au début du continuum.

### **Connaissances nécessaires à la GIRN**

#### **Nous en savons assez pour agir.**

Les fondements des connaissances et des outils connexes concernant la gestion des ressources naturelles sont suffisamment développés pour permettre la GIRN. Les connaissances jouent un rôle crucial dans la prise de décision dans la gestion intégrée, elles améliorent la qualité des décisions et renforcent la confiance et la compréhension des valeurs et des limites de l'information utilisée pour les prendre. Il est de plus en plus admis que la dynamique des systèmes complexes nécessite une approche inclusive du recueil des connaissances pour accroître l'entendue du savoir mis à profit face à une question. Les échelles temporelles et géographiques diversifiées sont aussi une caractéristique importante de ce mode de gestion, qui doit tenir compte des multiples fonctions des territoires. Le recueil de nouvelles connaissances par la surveillance est également important en GIRN — il permet l'évaluation du rendement des stratégies de gestion des ressources naturelles. Les efforts actuels de surveillance ont tendance à être fragmentés; pour éclairer la GIRN, il faut mettre davantage l'accent sur la surveillance globale des écosystèmes sur de vastes régions et de longues périodes.



Figure 1

### Continuum de la prise de décision relative à la gestion intégrée des ressources naturelles

La GIRN s'applique sur le continuum de la prise de décision relative à la gestion intégrée des ressources naturelles, qui part des lois, des traités et des politiques jetant les bases de la planification régionale de l'utilisation des terres. Cette dernière éclaire les évaluations environnementales régionales stratégiques et les évaluations à l'échelle du projet ultérieures, qui elles-mêmes peuvent conduire aux décisions concernant l'octroi de licences et de permis. La surveillance et l'évaluation du processus et des résultats peuvent s'appliquer tout au long du continuum pour favoriser l'apprentissage continu. Les huit caractéristiques fondamentales de la GIRN sont pertinentes sur tout ce continuum.

La GIRN dépend non seulement d'une grande diversité de connaissances, mais aussi de la manière dont ces connaissances sont appliquées. La confiance dans les tout nouveaux outils et réseaux de partage de données et l'emploi de nouvelles stratégies pour la mise en application de ces connaissances dans la prise de décision contribuent à notre capacité à mettre la GIRN en pratique. Les outils de partage des données comprennent le système d'information géographique (SIG) et la modélisation, alors que les outils d'application des connaissances à la prise de décision incluent l'analyse de seuil, l'analyse des compromis et

l'évaluation des effets cumulatifs. La diversité des connaissances et les outils d'application permettent une gestion des ressources naturelles inclusive, complète et adaptative et la communication et la gestion appropriées de l'incertitude.

Si la théorie sur laquelle repose la GIRN est bien décrite dans les publications, il y a bien moins de données empiriques sur les réussites et les défis rencontrés lorsqu'elle est mise en pratique. Les initiatives menées partout au Canada, comme le Cumulative Effects Framework en Colombie-Britannique, la *Land Stewardship Act* en Alberta ou la *Loi sur la gestion des ressources dans la vallée du Mackenzie*, prouvent l'inclusion et l'importance croissantes de l'apport des praticiens en complément aux connaissances théoriques et universitaires. Si on dispose d'une riche expérience dans la mise en œuvre des approches de gestion au Canada qui incluent plusieurs caractéristiques de la GIRN, cette mise en œuvre n'est généralement pas globale et son étendue finit souvent par être réduite. La documentation sur les efforts actuellement déployés par les gouvernements provinciaux en Colombie-Britannique et en Alberta pour atténuer les effets cumulatifs aidera à mettre en évidence les apprentissages pouvant être appliqués aux futures initiatives.

Des réseaux de partage des connaissances, la tolérance de la prise de décision dans l'incertitude et une meilleure coordination de la recherche et de la surveillance peuvent favoriser l'acquisition et l'échange de connaissances interdisciplinaires aux échelles requises par la GIRN. Les acteurs peuvent déjà commencer à prendre des décisions plus éclairées grâce aux connaissances dont on dispose, tout en continuant à renforcer la création et la distribution systématique de renseignements pour combler les lacunes.

### **La GIRN repose sur une base de connaissances qui rapproche efficacement la science occidentale et le savoir autochtone et local.**

Les connaissances sont la base des décisions éclairées et de la mise en place des mesures d'adaptation face à l'évolution de l'environnement et des conditions. La complexité, l'incertitude et la nature multiéchelles des ressources naturelles exigent une amélioration correspondante des connaissances utilisées pour la prise de décision. La GIRN exploite toutes les connaissances et tous les modes de connaissance utiles. Au Canada, le savoir occidental et le savoir autochtone et local sont particulièrement importants pour la GIRN.

Le rapprochement des systèmes de connaissance accroît l'efficacité de la GIRN parce que la prise en considération de plusieurs formes de savoir contribue à de meilleures décisions. Le comité d'experts pense que la coconception d'un processus de rapprochement améliorera l'intégration du savoir autochtone et local. Le but du rapprochement des connaissances n'est pas de réduire chaque

source de données à un corpus unifié de renseignements, mais d'étudier et de peser chaque élément du savoir par rapport à sa source. Les premiers exemples de réussite d'un tel rapprochement entre la science occidentale et le savoir autochtone et local offrent un modèle d'inclusion de différents modes de connaissance. Cependant, il reste un travail considérable à accomplir pour s'assurer que les praticiens sont à l'aise avec la coconception pour garantir l'intégrité des connaissances. Les défis comprennent un manque de méthodologies de rapprochement bien établies, le fait que les connaissances s'appuient fréquemment sur différentes échelles et la forte iniquité des pouvoirs entre les détenteurs des connaissances, la science occidentale étant généralement plus respectée. Si ces défis peuvent dissuader les gestionnaires de ressources de tenter d'incorporer le savoir autochtone et local dans le processus décisionnel, faire des efforts de bonne foi pour rapprocher les modes de connaissance est une première étape essentielle. L'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de la réconciliation et de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (UNDRIP) exige d'accroître les efforts pour améliorer notre capacité collective et celle des méthodes classiques pour intégrer ce savoir dans la prise de décision concernant les ressources naturelles.

## Gouvernance de la GIRN

### **La conception minutieuse et inclusive de la gouvernance de la GIRN est essentielle à sa réussite.**

La valeur de la GIRN découle de l'application des connaissances à la prise de décision par le biais d'un processus de gouvernance soigneusement élaboré et exécuté. La GIRN exige des formes plus inclusives de gouvernance qui font appel à une gamme plus large d'acteurs et de modes de connaissance pour légitimer et améliorer la qualité de la prise de décision. La recherche et l'expérience pratique ont démontré qu'une gouvernance efficace fait appel à diverses méthodes qui correspondent à la nature et à la complexité des questions de gestion des ressources et des processus concernés. Les approches de gouvernance qui sont apparues au Canada ces dernières décennies peuvent être réparties sur un spectre qui s'étend des méthodes consultatives à la prise de décision partagée, en passant par les modes collaboratifs (figure 2).

Le long du spectre de gouvernance consultative-collaborative-partagée, chaque approche représente une participation accrue et plus substantielle de plus d'un acteur dans la prise de décision et dans la reddition de comptes. Bien que la progression le long de ce spectre soit souvent souhaitable, certains aspects de la GIRN (p. ex. la législation, la politique, la planification, l'examen du projet ou la surveillance) peuvent, dans certaines circonstances, requérir une approche plutôt consultative.

Quelle que soit l'approche, la gouvernance de la GIRN va au-delà du gouvernement détenant les pouvoirs sur les ressources (p. ex. fédéral, provincial, territorial ou autochtone) pour inclure tous les acteurs pertinents. Les acteurs sont plus enclins à accepter les résultats, à cerner les solutions et à les mettre à exécution s'ils sont inclus dans la prise de décision. Cela commence par la conception du processus; selon l'expérience du comité d'experts, la conception efficace est la coconception — c'est-à-dire que le système de gouvernance au complet est le fruit de la collaboration des acteurs pertinents. La gouvernance inclusive sur le plan de la conception et de la prise de décision apporte la légitimité et améliore les résultats.



*Figure 2*

**Spectre des approches de gouvernance des ressources naturelles au Canada**

Les approches de gouvernance se répartissent le long d'un spectre, qui s'étend des méthodes consultatives à la prise de décision partagée, en passant par les modes collaboratifs.

Les lois et règlements établissent les limites et les conditions de la prise de décision concernant les ressources au Canada, et peuvent créer un cadre dans lequel la GIRN peut s'épanouir. Inversement, sans réglementation et politiques pour l'étayer, la mise en œuvre des processus de GIRN peut être

difficile. À quelques exceptions notables près, la plupart des lois canadiennes sur l'environnement et sur les ressources naturelles ont été adoptées avant que la GIRN n'ait commencé à faire l'objet d'un intérêt marqué et font peu de cas des gouvernements autochtones. Cependant, ces lois n'interdisent pas la GIRN, elles la favorisent même parfois.

### Dernières réflexions

Le comité d'experts a rédigé ce rapport pour qu'il soit utile aux décideurs qui travaillent à renforcer la légitimité des systèmes de gestion des ressources naturelles et aux praticiens et acteurs qui souhaitent mettre en application ou améliorer la GIRN. Le Canada est en pleine transition pour ce qui est de la gestion des ressources naturelles : il est en train de passer d'une planification à l'échelle du projet exclusivement à une planification régionale, d'une gouvernance consultative à une gouvernance collaborative, voire partagée, et de la reconnaissance d'un seul mode de connaissance à la reconnaissance de plusieurs. À première vue, les huit caractéristiques fondamentales de la GIRN énoncées dans ce rapport semblent exiger une révision complète des pratiques actuelles de gestion des ressources naturelles — ce qui semble hors de portée de nombreux acteurs. Mais le comité d'experts a découvert de nombreuses pratiques nouvelles et prometteuses durant son évaluation. Bien que le Canada soit encore au stade de l'expérimentation de la GIRN, ces exemples sont les premiers indicateurs que des progrès ont déjà été réalisés. Il est nécessaire d'améliorer la documentation et le partage des leçons tirées de ces initiatives — et d'autres — afin que ces leçons puissent être appliquées dans d'autres contextes.

La GIRN est un processus en développement, dont la mise en pratique nécessitera du temps et des moyens et qui requiert une conception minutieuse et une mise en œuvre complète. Elle exige une allocation des ressources continue en soutien à ses activités, ainsi qu'une surveillance régionale à long terme, le recueil et le partage de renseignements et la recherche. Un régime de GIRN possède le pouvoir de mettre des décisions à exécution. Il demande du leadership pour amener le changement de culture au sein du gouvernement, de l'industrie et des communautés et une reddition de comptes afin d'assurer une réalisation durable des objectifs. Ultiment, pour que la GIRN soit efficace, un plus grand engagement de la part des gouvernements est nécessaire afin d'améliorer les connaissances et la gouvernance au-delà d'un projet de ressources particulier. Toutefois, pour le comité d'experts, la mise en œuvre à grande échelle de la GIRN est cruciale face à l'ampleur et à la complexité des problèmes du XXI<sup>e</sup> siècle et pour que la prospérité du Canada perdure.





