

DESK
COPY

**MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES
EN MATIÈRE DE
TERRES HUMIDES AU CANADA**

Compte rendu d'un atelier national

Publié en partenariat avec :



**Environnement
Canada**

**Environment
Canada**



**Manitoba
Habitat
Heritage
Corporation**



**Canards Illimités Canada
Ducks Unlimited Canada**

Rapport n° 94-1



Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)

Imprimé en 1994
Ottawa (Ontario)

ISBN 0-662-99-5317-7
N° de cat. : CW69-10/1-94-1F

Les rapports du CNAETH (Canada) sont publiés par le Secrétariat du Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ils sont consacrés à la publication d'information sur la gestion des terres humides ainsi que sur les politiques et les questions scientifiques et de l'aménagement relatives à ces écosystèmes. Ils visent à sensibiliser davantage la population du Canada et d'autres pays à l'importance de l'utilisation judicieuse des terres humides ainsi que de la conservation de ces écosystèmes et de leur valeur en tant que ressource naturelle.

Le présent document a été produit avec la collaboration et le soutien financier des organismes suivants :

- Commission des ressources en eau de l'Alberta
- Service canadien de la faune, Environnement Canada
- Canards illimités Canada
- Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba
- Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)

On peut se procurer le présent rapport en s'adressant au

Secrétariat
Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)
Bureau 200, 1750, Courtwood Crescent
Ottawa (Ontario) K2C 2B5



Over 50% recycled paper
including 10% post-
consumer fibre.
Plus de 50 p 100 de
papier recyclé dont 10 p
100 des fibres post-
consommation.

Also available in English under the title: *Wetland Policy Implementation in Canada. Proceedings of a National Workshop*

***MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES
EN MATIÈRE DE
TERRES HUMIDES AU CANADA***

Compte rendu d'un atelier national

**tenu le 12 juin 1994
à Winnipeg (Manitoba)
et
les 13 et 14 juin 1994
au Centre de conservation du marais Oak Hammock
à Stonewall (Manitoba)**

**Compilé par
Clayton Rubec**

Rapport n° 94-1

Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)

REMERCIEMENTS

L'atelier national a été réalisé grâce à la participation et au soutien financier des organismes suivants :

- Service de la protection de l'environnement de l'Alberta
- Commission des ressources en eau de l'Alberta
- Service canadien de la faune, Environnement Canada
- Canards Illimités Canada
- Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba
- Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)
- Centre de conservation du marais Oak Hammock

Le Comité organisateur de l'atelier se composait des personnes suivantes : M. Ron Coley, Canards Illimités Canada; M. Ken Cox, Secrétariat du Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada); M. John Lilley, Commission des ressources en eau de l'Alberta; M. Clayton Rubec, Service canadien de la faune, Environnement Canada; et M. Sam Thornhill, Service de la protection de l'environnement de l'Alberta, M^{mes} Pauline Lynch-Stewart, de Lynch-Stewart and Associates et Theresa Dupuis, de Canards Illimités Canada, ont apporté leurs conseils et leur aide à la préparation du programme et à la logistique de cette rencontre. M^{mes} Pauline Lynch-Stewart et Catherine Rostron et M. Steven Kearney ont rédigé les comptes rendus des discussions des groupes de travail. M^{me} Catherine Rostron a également préparé un aperçu général de la rencontre inclus dans le présent document.

Le Comité organisateur tient à remercier le personnel du Centre de conservation du marais Oak Hammock pour les magnifiques locaux mis à sa disposition.

TABLES DES MATIÈRES

Remerciements	ii
Avant-propos	v
Allocution d'ouverture - Ken Cox et Gerry Lee	1
L'évolution de la politique des terres humides au Canada - Clayton Rubec	5
Réalisation des résolutions de principe et coopération en vue de la conservation des terres humides - Robert Sopuck	21
Mot de bienvenue au Centre de conservation du marais Oak Hammock - D. Stewart Morrison	33
Difficultés relatives à la mise en oeuvre de la politique des terres humides dans les paysages agricoles et forestiers de l'Alberta - John Lilley	35
Expérience relative à la mise en oeuvre de la politique fédérale sur la conservation des terres humides - Pauline Lynch-Stewart	43
Expérience relative à la mise en oeuvre de la politique ontarienne en matière de terres humides - Kevin Loftus	53
Élaboration d'une politique relative aux terres humides au Nouveau-Brunswick - Pat Kehoe	67
Le Guide d'évaluation des terres humides : un outil national d'évaluation des mesures d'atténuation et de prises de décisions - Ken Cox	75
Interactions entre les politiques relatives aux terres humides, à l'agriculture et au commerce international - Jim Patterson	79
Mise en oeuvre d'une politique relative aux terres humides : leçons tirées de l'expérience américaine - Kirk Andries	89

Commentaires sur l'atelier :	
Rich Goulden, Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba	101
Joseph Larson, The Environment Institute, University of Massachusetts	105
Caroline Caza, Habitat faunique Canada	109
Discussions en groupe : résumé et recommandations	113
Annexe 1 : Programme de la rencontre et questions à l'intention des groupes de travail	129
Annexe 2 : Liste des participants	135
Annexe 3 : Organismes ressources et documents touchant la politique relative aux terres humides	139

AVANT-PROPOS

Au Canada, la conservation des terres humides et les politiques de gestion de ces écosystèmes formulées par les divers paliers de gouvernement et divers intervenants du secteur industriel ont rapidement évolué au cours des dernières années. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral, six provinces et plusieurs grandes industries tributaires des ressources ont proposé ou mis en oeuvre des politiques en matière de terres humides. Les progrès considérables réalisés par les Canadiens dans ce domaine sont reconnus dans le monde entier et constituent un modèle pour les autres pays.

Le Service canadien de la faune et les participants à cet atelier, la Commission des ressources en eau de l'Alberta, le Service de la protection de l'environnement de l'Alberta, la Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba et Canards Illimités Canada, ont un intérêt commun et une vision semblable quant à la conservation des terres humides. À l'évidence, la politique de conservation ne constitue qu'une des nombreuses démarches efficaces auxquelles nous recourons collectivement afin d'assurer l'utilisation judicieuse, la remise en état et la pérennité des terres humides du Canada en vue de préserver les valeurs liées à la biodiversité de ces milieux. Le réseau canadien de zones humides d'importance internationale désignées en vertu de la Convention de Ramsar, le Réseau de réserves pour les oiseaux de rivage dans l'hémisphère occidental et les Plans conjoints de la côte du Pacifique, des habitats des Prairies et des habitats de l'Est établis dans le cadre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine constituent quelques-uns des exemples les mieux connus de partenariat dans le domaine de la conservation des terres humides au Canada.

Le Secrétariat du Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada) a préparé un résumé de l'Atelier national sur la mise en oeuvre des politiques en matière de terres humides qui figure à la fin du présent rapport. Intitulé *Mise en oeuvre des politiques en matière de terres humides au Canada : Compte rendu d'un atelier national*, ce rapport renferme la transcription des 14 communications présentées par les conférenciers invités à l'atelier. Il comprend également un résumé des discussions et des recommandations formulées en atelier. On trouvera en annexe le programme de l'atelier et la liste des participants ainsi qu'une bibliographie de documents portant sur les politiques en matière de terres humides et la liste des organismes canadiens qui ont publié ceux-ci. Nous espérons que le présent rapport sera utile aux personnes engagées dans l'élaboration de politiques en matière de terres humides ici au Canada et ailleurs dans le monde.

James D. McCuaig
Directeur
Conservation de l'eau et des habitats
Service canadien de la faune
Environnement Canada



ALLOCUTION D'OUVERTURE

Kenneth W. Cox

Secrétariat

Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)

et

Gerry Lee

Service canadien de la faune

Environnement Canada

ALLOCUTION DE M. KEN COX

Je vous remercie beaucoup d'avoir pris le temps de participer à cette rencontre. Il devient de plus en plus difficile de réunir des personnes venant de partout au Canada. En effet, en raison des compressions budgétaires, de moins en moins de personnes effectuent les mêmes tâches qu'avant, voire davantage. La première et la dernière rencontre nationale sur les politiques en matière de terres humides a été tenue à Toronto en 1987; Nancy Patterson et moi-même en étions les co-présidents. Cette rencontre réunissant des représentants d'organismes non gouvernementaux avait pour but de conseiller le gouvernement au sujet de l'élaboration d'une politique touchant les terres humides. À l'époque, il n'existait aucune politique de ce genre au Canada. En 1987, les divers paliers de gouvernement s'affairaient à concevoir des politiques de ce type (aux niveaux fédéral et provincial); à ce jour, trois de ces politiques ont été approuvées, et quatre ou cinq autres sont en cours d'élaboration.

Clayton Rubec et moi-même projetions d'organiser une rencontre nationale axée sur les politiques des terres humides depuis près de deux ans. À ce propos, j'aimerais remercier particulièrement Alf Birch, de la Commission des ressources en eau de l'Alberta, qui avait déclaré au cours d'une visite dans nos bureaux : «Vous savez, je ne comprends pas pourquoi le Conseil ne tient pas un atelier national sur la politique en matière de terres humides.» Nous lui avons alors répondu : «Nous y avons pensé mais nous avons besoin d'aide extérieure pour y arriver.» Alf nous a aussitôt offert son aide. Je tiens à le remercier pour le petit coup de pouce qui nous manquait.

Mes remerciements s'adressent également aux principaux parrains de ces séances, notamment la Commission des ressources en eau de l'Alberta, le Service de la protection de l'environnement de l'Alberta, le Service canadien de la faune d'Environnement Canada, Canards illimités Canada et la Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba. Je remercie aussi les membres du Comité organisateur, M. Ron Coley de Canards Illimités

Canada, M. John Lilley de la Commission des ressources en eau de l'Alberta, M. Clayton Rubec du Service canadien de la faune et M. Sam Thornhill du Service de la protection de l'environnement de l'Alberta, qui ont organisé l'atelier. Enfin, je voudrais exprimer ma reconnaissance à M. Rubec pour son travail à titre de responsable de la préparation du programme et des aspects logistiques de cette rencontre.

OBJECTIFS DE L'ATELIER

L'atelier comportait les trois objectifs suivants :

- (1) favoriser l'échange d'expériences dans le domaine de la mise en oeuvre de politiques en matière de terres humides au Canada;
- (2) discuter de stratégies et de démarches visant à régler les problèmes liés à la mise en oeuvre de ces politiques;
- (3) préparer un compte rendu analytique qui sera remis aux participants, à leurs organismes respectifs et, plus généralement, aux gestionnaires des terres humides et à la population canadienne.

Vous avez été invités à titre de spécialistes des politiques relatives aux terres humides et de la gestion de ces écosystèmes, et non nécessairement pour représenter les organismes qui vous emploient. Veuillez donc parler franchement de votre expérience et de vos connaissances au sujet de la gestion des terres humides, afin de nous aider à examiner ce qui se fait de mieux en matière d'élaboration de politiques portant sur les terres humides au Canada.

ALLOCUTION DE M. GERRY LEE

Comme vous le savez déjà, le gouvernement fédéral a mis de l'avant la *Politique fédérale sur la conservation des terres humides* au début de 1992. Au cours des derniers mois, nous avons dû aborder l'épineuse étape de la mise en application de ce document. S'installer dans sa tour d'ivoire pour rédiger une déclaration de principes et la diffuser partout au pays afin de recueillir les réactions de la population est une chose. Je pense que plusieurs d'entre vous ont eu l'occasion de l'étudier à quelques reprises; certains de vos commentaires, pas tous mais quelques-uns, ont été retenus comme en témoigne maintenant la déclaration actuelle. Dans la réalité, l'application d'une telle politique est une tout autre affaire.

J'aimerais vous faire part d'une expérience que j'ai vécue la semaine dernière. Je m'étais arrêté dans une station-service pour faire le plein d'essence avant d'aller travailler. Le préposé qui m'a servi tenait à m'entretenir des problèmes qu'il imputait au gouvernement de M. Rae en Ontario. D'après lui, nous étions en train de devenir des communistes. Le reste de la planète venait tout juste de se débarrasser du communisme, et nous étions sur le point

d'adopter cette doctrine en Ontario, disait-il. Je l'écoutais maugréer depuis quelques minutes quant il me dit que même les agriculteurs commençaient à perdre leurs terres. Je lui ai demandé ce qu'il entendait par là. Il m'a répondu : «Bien, avec cette politique des terres humides, les agriculteurs ne peuvent plus rien faire sur leurs terres; ils vont devoir abandonner l'agriculture parce qu'ils n'ont pas le droit de toucher aux terres humides.» Il a continué de pester encore quelques minutes. Bien entendu, je ne lui ai pas dit qui j'étais ni pour qui je travaillais.

Là où je veux en venir avec cette histoire, c'est que vous et moi ne sommes pas les seuls à nous intéresser à la politique sur les terres humides et à sa mise en oeuvre. Les personnes sur le terrain se préoccupent également de ces sujets. Sur le réseau de télévision de la vallée de l'Outaouais, nous avons vu des gens prendre la parole dans les assemblées publiques pour protester contre le fait que l'exploitation d'une partie de leurs terres était maintenant suspendue en vertu de politiques en matière de terres humides. Je suis sûr que vous avez entendu de semblables commentaires sur les réseaux d'autres provinces. Ces personnes sont très préoccupées par la mise sous protection des terres, qu'ils considèrent, comme le disait un conférencier, comme du «vol qualifié». D'après moi, nous devons commencer par nous attaquer à ce genre de problème ici même, parce qu'en ne tenant pas compte des préoccupations du public, nous risquons de vouer nos politiques à l'échec.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DES TERRES HUMIDES AU CANADA

*Clayton Rubec
Service canadien de la faune
Environnement Canada*

INTRODUCTION

Au cours des deux derniers siècles, environ 14 % (ou 20 millions d'hectares) des terres humides du Canada ont disparu de nos paysages. Le Canada occupe une position particulière dans le monde sur ce plan : un quart de la superficie mondiale des terres humides est situé dans notre pays. Il y a environ 15 ans, les Canadiens ont établi qu'il leur fallait une plus grande variété d'outils afin de favoriser la conservation des terres humides. Aujourd'hui, les façons d'aborder cette entreprise sont nombreuses et variées, et l'établissement de politiques en est une.

Nous devons non seulement protéger les terres humides menacées de disparition dans plusieurs régions du Canada, mais également préserver la biodiversité globale de ces écosystèmes. La conservation des terres humides est liée à un grand nombre de problèmes environnementaux et socio-économiques auxquels notre pays fait face actuellement. Les facteurs qui interviennent dans la disparition progressive des terres humides sont nombreux, tout comme les organismes qui doivent s'engager dans la recherche de solutions à ce problème; que l'on pense seulement aux secteurs des pêches, de la gestion des eaux, de la faune, des parcs et des forêts, par exemple (voir la figure 1). Or, nous avons été témoins d'importantes initiatives visant à préserver les fonctions de nos terres humides au cours des dernières décennies. Ainsi, nous avons entrepris de protéger les oiseaux migrateurs et leurs habitats, au moyen de projets comme le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine et le Réseau de réserves pour les oiseaux de rivage de l'hémisphère occidental.

Depuis quelques années, la valeur des terres humides en tant qu'écosystèmes a fait l'objet d'une reconnaissance accrue. La conservation des terres humides est devenue un sujet de préoccupation dans maintes provinces, étant donné la disparition de ces écosystèmes attribuable à l'agriculture, à l'urbanisation, au développement industriel, aux projets de gestion des eaux et à diverses activités connexes. Dans certaines régions, une grande partie des terres humides a été transformée ou éliminée. Par exemple, on a converti à d'autres usages plus de 70 % des terres humides situées dans le centre-sud des Prairies, le sud de l'Ontario et les basses-terres du Fraser en Colombie-Britannique. Cependant, les terres humides ont été très peu altérées dans les régions peu peuplées du Canada comme la zone boréale, où se situent la plupart des terres humides boisées.

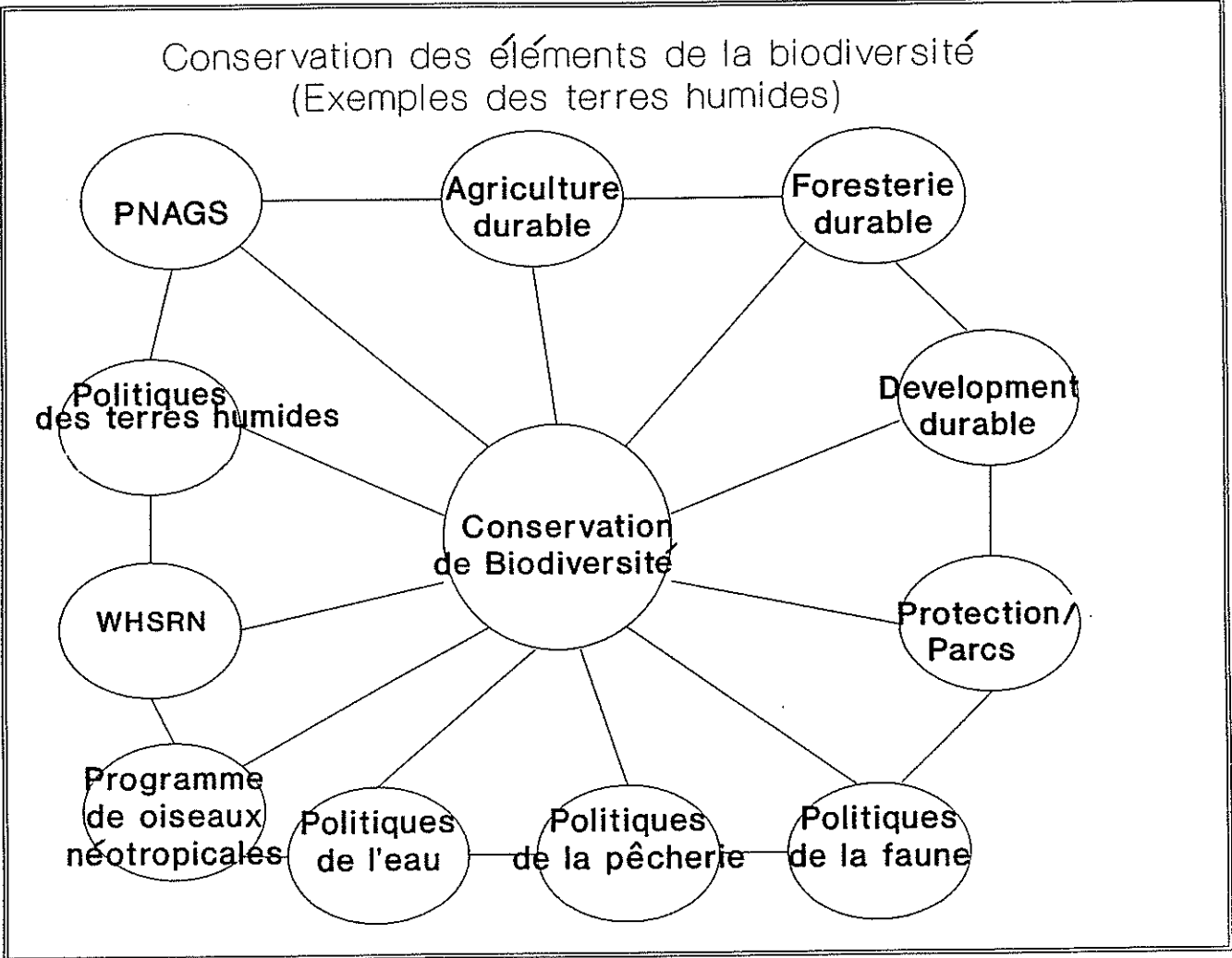


Figure 1 : Conservation des éléments de biodiversité dans les terres humides

On trouvera à la figure 2 une carte des terres humides et des valeurs liées à la biodiversité de ces écosystèmes les plus menacées au Canada. Les zones pleines (noires) représentent les régions où les terres humides sont les plus touchées par l'agriculture et l'urbanisation. Dans les zones pointillées (grises), l'agriculture et l'exploitation forestière ainsi que de nouveaux projets comme l'aménagement hydro-électrique menacent l'intégrité des terres humides. Ces régions comprennent également les régions côtières modifiées en grande partie par la construction d'installations portuaires. Enfin, les terres humides sont très peu menacées, voire pas du tout, dans les zones blanches.

CONSERVATION DES TERRES HUMIDES : LA DÉMARCHE CANADIENNE

Au cours des dix dernières années, le Canada a été le théâtre d'une transformation profonde des programmes et des politiques de conservation touchant l'utilisation et la gestion des ressources tirées des terres humides. À ce jour, les gouvernements du Canada et de six provinces ont mis en oeuvre des politiques en matière de terres humides ou s'apprentent à le faire. La superficie des terres humides situées dans les dix provinces et les deux territoires est évaluée à 127 millions d'hectares. La politique de conservation est axée sur l'intégration des ressources tirées de ces écosystèmes et offertes sur les marchés canadien et internationaux, notamment les produits forestiers, la faune, la mousse de sphaigne et d'autres produits. Ces ressources rapportent des milliards de dollars de bénéfice aux Canadiens chaque année. Les fonctions et les valeurs propres aux terres humides sont d'une importance primordiale pour notre économie; ces écosystèmes sont essentiels pour la population canadienne et les citoyens d'autres pays.

Les Canadiens et leurs gouvernements, de même que les industries tributaires des terres humides, semblent prêts à s'engager dans un cadre d'action volontaire et non régi par des règlements, axé sur le développement intégré et l'utilisation judicieuse de ces écosystèmes. Ils se distinguent en cela des autres régions du continent nord-américain. Nous avons réussi à mettre cette démarche en oeuvre grâce à la création de partenariats de gestion efficaces et à une volonté politique qui transcende les frontières sectorielles et administratives.

La démarche canadienne relative à la conservation des terres humides comporte les cinq grands volets suivants, qui sont brièvement décrits ci-dessous :

- protection et securement des terres humides;
- restauration et mise en valeur;
- désignation de terres humides d'importance;
- modification des politiques sectorielles;
- élaboration de politiques et/ou de lois en matière de terres humides.

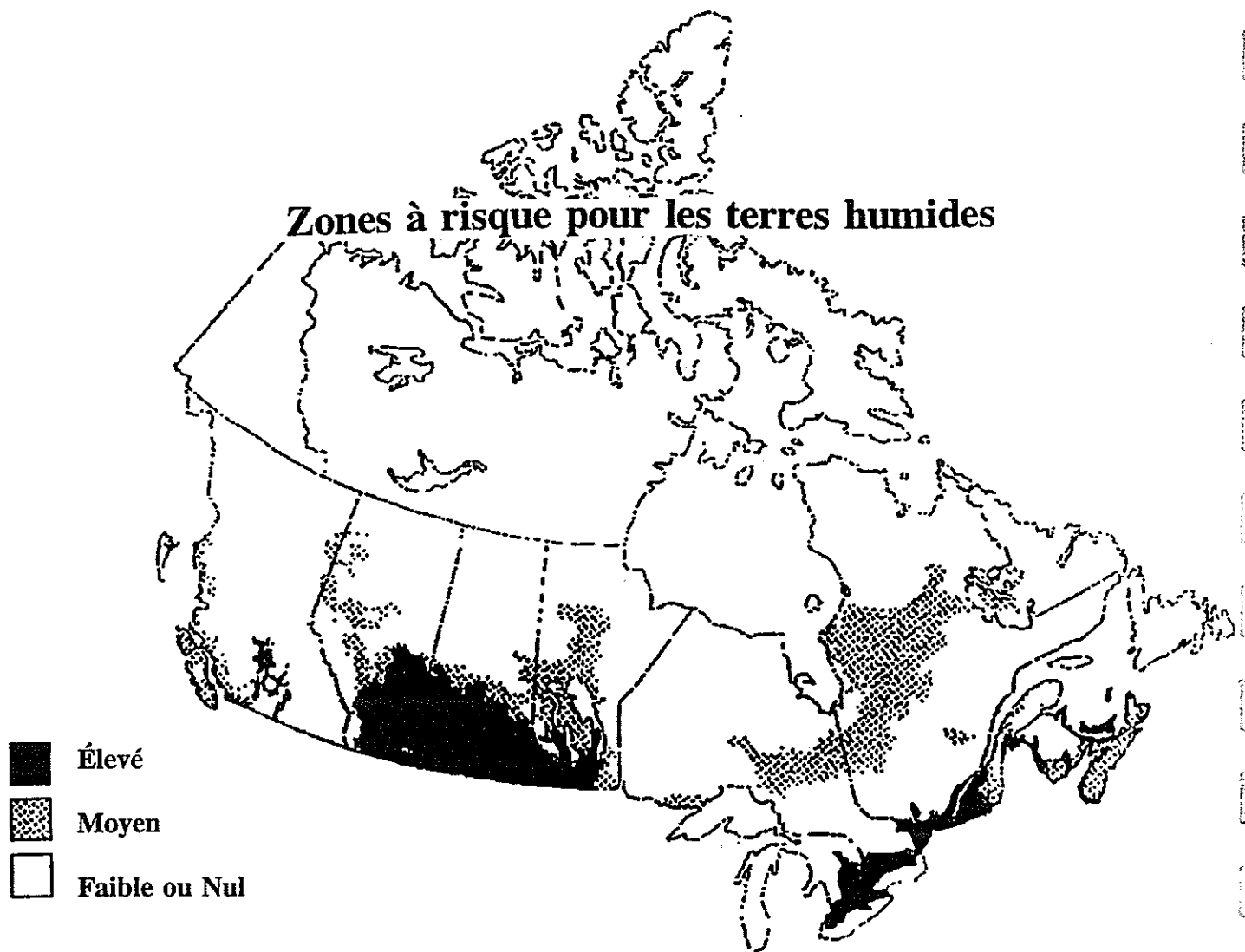


Figure 2 : Risque relatif pour les terres humides dans les régions du Canada

Protection et securement des terres humides

La protection d'au moins 12 % des paysages canadiens constitue un des objectifs politiques poursuivis à tous les paliers de gouvernement. Plus de la moitié des terres désignées aux fins de conservation ont été converties en habitats fauniques plutôt qu'en parcs ou en zones récréatives. D'après les résultats d'une étude récemment menée par la firme Rick Bryson and Associates (1993) et financée par Environnement Canada et le Service canadien des forêts, le Gouvernement du Canada a jusqu'à présent inclus plus de 7,1 millions d'hectares de terres humides dans son réseau d'aires protégées fédérales. L'étude portait sur 180 terres fédérales, dont les réserves nationales de faune, les parcs nationaux et les refuges d'oiseaux migrateurs. Il est probable que la superficie des terres protégées par les gouvernements des provinces et des territoires se compare à celle des terres sous protection fédérale, mais il n'est pas facile de compiler des données précises sur ce sujet. On peut néanmoins supposer qu'environ 15 millions d'hectares de terres humides, ou 12,5 % de l'ensemble des terres humides du Canada, sont actuellement protégés ou sont visés par un programme de gestion et de conservation.

Restauration et mise en valeur

Les Canadiens participent à un grand nombre de programmes de restauration ou de mise en valeur des habitats, notamment le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine auquel participent également les États-Unis et le Mexique, le Plan d'action pour la protection des Grands Lacs, le Plan Saint-Laurent Vision 2000 au Québec et le Plan d'action du Fraser en Colombie-Britannique. Ces plans constituent des exemples de grands programmes de mise en valeur et de restauration. Environnement Canada a fourni un appui financier et technique considérable à ces programmes «vedettes» de coopération fédérale-provinciale visant la conservation des terres humides. Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine est un des plus ambitieux programmes d'utilisation des terres jamais mis de l'avant en Amérique du Nord; entre 1987 et 1994, près de 187 millions de dollars CAN ont été dépensés au Canada en vertu de ce Plan. À ce jour, cette démarche a donné lieu à la mise sous protection de plus de 830 000 hectares d'habitats humides et secs partout au Canada.

En vigueur depuis 1986, le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine a été conçu conjointement par le Canada, les États-Unis et le Mexique, et vise à contrer ou à modifier les activités nuisibles pour les habitats de la sauvagine, principalement les terres humides. L'investissement proposé par les parties contractantes pour les activités de conservation et de gestion des terres humides au Canada s'élève à plus de 1,5 milliard de dollars. Il est stipulé dans ce Plan que, compte tenu de la gravité des altérations anthropiques du paysage canadien, il est nécessaire que les activités de préservation et de remise en état des terres humides se poursuivent en permanence si l'on veut offrir un habitat convenable à la sauvagine et à bon nombre d'autres espèces sauvages.

Désignation de terres humides d'importance

Les Canadiens tirent également parti d'initiatives visant la désignation de zones particulières telles que la Convention de Ramsar afin de protéger les terres humides. Il existe en outre de nombreux autres mécanismes qui permettent de circonscrire les zones humides importantes ou vulnérables. Une des responsabilités du Service canadien de la faune consiste à suivre les activités menées au Canada en vertu de la Convention sur la conservation des zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar). Le Canada est l'un des pays qui recourent le plus à ce mécanisme de désignation et de protection des terres humides d'importance. À l'heure actuelle, il existe 32 sites protégés en vertu de la Convention de Ramsar au Canada. D'une superficie variant de 244 à plus de 6,2 millions d'hectares, ces sites couvrent plus de 13 millions d'hectares au total et représentent environ le tiers de la superficie globale des 650 sites ainsi protégés par la Convention partout dans le monde. En conséquence, la Convention de Ramsar est un outil dont se servent tous les paliers de gouvernement au Canada afin de reconnaître et de mettre en valeur les sites présentant un intérêt particulier non seulement pour les Canadiens mais aussi pour le reste de la planète.

Modification des politiques sectorielles

Au cours des dernières années, nous avons été témoins de vastes entreprises visant à modifier les politiques économiques et les programmes de gestion des ressources appliqués par des secteurs comme l'industrie forestière et l'agriculture afin de préserver la biodiversité des terres humides dans son ensemble. Nous considérons la mise en application de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ainsi que les négociations commerciales internationales comme des occasions pour nous d'exercer une influence considérable sur la conservation des terres humides au Canada (Patterson et Rubec, 1993; Patterson, 1994).

Élaboration de politiques et/ou de lois en matière de terres humides

Les fonctions inhérentes aux terres humides sont importantes pour les Canadiens. Pratiquement toutes les politiques de conservation et de gestion des terres humides créées jusqu'à ce jour au Canada ont été axées dans une certaine mesure, voire entièrement, sur les fonctions propres aux réseaux de terres humides. Les principaux points visés sont les suivants : qualité de l'eau et réduction des dommages dus aux inondations, exploitation des ressources des terres humides et valeurs récréatives des terres humides. Il s'agit des fonctions les plus appréciées par les Canadiens et dont ces derniers tirent des avantages directs et économiques considérables, lesquels sont évalués à plus de 10 milliards de dollars CAN par année.

Au milieu des années 1980, les gouvernements fédéral et provinciaux, de même que les secteurs industriel et privé, ont convenu qu'outre les initiatives visant la protection, la restauration, la mise en valeur et la désignation des terres humides, d'autres actions s'imposaient. En effet, il fallait mettre la conservation des terres humides au premier plan des politiques officielles. En 1986 et en 1987, les gouvernements et d'autres secteurs ont donc

entrepris de créer des politiques en matière de terres humides applicables à leur territoire de compétence respectif, aux groupes industriels ou aux groupes du secteur privé. Toutefois, ils ont reconnu qu'ils ne pouvaient s'acquitter de cette mission en lançant une seule et unique initiative à l'échelle nationale. Il fallait procéder secteur par secteur et territoire par territoire, à l'intérieur d'un certain cadre de fonctionnement à déterminer collectivement. Cet impératif a donné lieu à la mise sur pied d'une série d'ateliers entre 1987 et 1990.

Au début de 1987, Environnement Canada parrainait un atelier sur la politique de conservation des terres humides auquel étaient invités les organismes non gouvernementaux. Cet atelier a permis de formuler une série de recommandations à l'intention de tous les paliers de gouvernement et faisant état de la nécessité d'une politique en matière de terres humides. Ces recommandations ont été envoyées à tous les ministères de l'environnement et des ressources naturelles au Canada. En juin 1987, le Comité fédéral-provincial sur l'utilisation des terres produisait un rapport intitulé *Énoncé de politique sur les terres humides au Canada*. Ce rapport a été entériné par le comité plénier et les membres du comité ont convenu d'encourager l'application des principes énoncés par les gouvernements provinciaux ou fédéral à la convenance de ceux-ci. De plus, le Comité interministériel (fédéral) sur les terres déterminait au début de 1987 qu'il fallait rédiger une déclaration de principes en matière de terres humides afin de compléter les dispositions relatives à «l'utilisation judicieuse des terres» énoncées dans la *Politique fédérale sur l'utilisation des terres*. On peut également lire dans la *Politique fédérale relative aux eaux* adoptée en 1987 que la conservation des terres humides constitue une préoccupation majeure dans le domaine des ressources hydriques.

Parmi les événements importants survenus en 1987, mentionnons la troisième conférence des Parties contractantes de la Convention de Ramsar, tenue à Regina, en Saskatchewan. Cette rencontre a donné lieu à la rédaction d'un document intitulé *Principes de l'utilisation rationnelle* portant sur l'utilisation judicieuse des ressources planétaires en eau. En appuyant ces principes, le Canada s'est engagé à élaborer des politiques en matière de terres humides.

Par la suite, les participants à une grande conférence nationale appelée Forum sur les terres humides durables (1990) ont émis des recommandations d'action dans lesquelles ils exhortent tous les paliers de gouvernement au Canada à adopter des politiques concertées de conservation et de gestion des terres humides. Invité à prononcer le discours-programme, le premier ministre du Canada a souligné qu'il était urgent de passer aux actes afin de préserver les ressources du pays en terres humides. Le *Plan vert du Canada* adopté subséquemment faisait état de l'engagement du gouvernement fédéral à adopter une politique en matière de terres humides.

POLITIQUE FÉDÉRALE SUR LA CONSERVATION DES TERRES HUMIDES

Un des premiers points pris en considération par les rédacteurs de la politique fédérale en matière de terres humides visait la conception d'un document qui permette d'actualiser dans toute la mesure du possible l'engagement du Canada quant à la Convention de Ramsar. Il était

également évident qu'en laissant les ministères et les agences fédérales exercer plus d'influence sur les décisions touchant l'utilisation des terres, on contribuerait à respecter l'engagement du Canada quant au Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. De plus, le Canada ayant entériné la Convention mondiale sur la biodiversité en 1992, on s'attendait que sa politique fédérale en matière de terres humides s'inscrive dans les initiatives de mise en oeuvre de cette entente internationale d'une importance et d'une portée considérables.

Vers la fin de 1987, le gouvernement fédéral a entrepris un processus de consultation au sujet de cette politique. L'établissement du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine et de la Politique fédérale relative aux eaux était en cours à cette époque. Nous avons consulté nos partenaires canadiens afin d'élaborer cette politique, qui a été annoncée publiquement en mars 1992. Le Forum sur les terres humides durables et la politique fédérale reconnaissent que la conservation des terres humides constitue une occasion de développement économique pour le pays à laquelle doit participer le secteur privé. Cette initiative du gouvernement fédéral visait à compléter l'intervention éventuelle des gouvernements provinciaux ainsi que les diverses activités réalisées au palier fédéral en ce qui a trait à la gestion et à la conservation des terres humides. Elle devait également constituer une preuve de leadership, et nous croyons qu'elle a atteint ce but. Le Canada est le premier pays du globe à mettre de l'avant une politique en matière de terres humides. À l'heure actuelle, au moins 30 autres pays s'affairent à élaborer des politiques fédérales ou nationales de ce type.

La *Politique fédérale sur la conservation des terres humides* annoncée par le gouvernement du Canada le 9 mars 1992 est axée sur l'utilisation intégrée et judicieuse des terres humides conformément aux principes émis dans la Convention de Ramsar. Elle s'applique à toutes les agences gouvernementales ainsi qu'à tous les programmes et projets, et est mise en oeuvre dans le cadre de programmes et de budgets existants. Le Service canadien de la faune d'Environnement Canada agit à titre de conseiller interministériel chargé d'aider les divers ministères à concevoir des mécanismes d'application de la Politique à leurs programmes respectifs. Environnement Canada mène actuellement des séances de consultation interministérielle dans le cadre de la rédaction d'un rapport provisoire intitulé *Mise en oeuvre de la politique de terres humides : Guide à l'intention des gestionnaires des terres fédérales* qui doit accompagner cette Politique (Lynch-Stewart 1994).

Objectifs de la Politique fédérale sur la conservation des terres humides

Voici l'objectif énoncé par le gouvernement du Canada dans sa nouvelle Politique sur la conservation des terres humides :

«favoriser la conservation des terres humides du Canada en vue du maintien de leurs fonctions écologiques et socio-économiques, pour le présent et l'avenir.»

Pour réaliser cet objectif, le gouvernement du Canada s'efforcera d'atteindre les objectifs secondaires suivants, en collaboration avec les provinces et les territoires, ainsi que la population canadienne :

- **maintenir** les fonctions et les valeurs associées aux terres humides dans l'ensemble du Canada;
- **prévenir aucune perte nette** de fonctions des terres humides sur tous les terrains et dans les eaux relevant de la compétence fédérale;
- **mettre en valeur et restaurer** les terres humides dans les secteurs où leur élimination ou dégradation, ou celle de leurs fonctions, a atteint des proportions critiques;
- **tenir compte** des fonctions des terres humides dans la planification, la gestion et la prise de décisions économiques relatives aux ressources à l'égard de tous les programmes, politiques et activités du gouvernement fédéral;
- **protéger** les terres humides d'importance nationale pour les Canadiens;
- **assurer l'adoption de pratiques de gestion judicieuses et intégrées** dans des secteurs tels que l'exploitation forestière et l'agriculture afin de favoriser la conservation des terres humides tout en utilisant judicieusement les ressources tirées de ces milieux;
- **exploiter** les terres humides de façon à mettre en valeur leurs possibilités.

La Politique fédérale sur la conservation des terres humides est axée sur les domaines de compétence fédérale et la gestion des terres humides relevant directement des autorités fédérales. Comme le Canada est un état fédéral, les terres humides situées dans les provinces sont généralement assujetties aux règlements provinciaux, hormis les terres appartenant en propre au gouvernement fédéral, comme les parcs nationaux. Toutefois, dans les territoires, la plupart des terres humides sont gérées par le gouvernement fédéral. Par conséquent, si la Politique s'appliquera directement à environ 29 % des terres humides du Canada (les terres humides gérées par le gouvernement fédéral), elle affectera également l'ascendant du gouvernement fédéral sur les autres terres humides exercé par l'intermédiaire des programmes fédéraux, des politiques et des programmes à coûts partagés mis en oeuvre conjointement avec les provinces et les territoires.

Un des buts de la Politique consiste à assurer que les programmes, politiques et dépenses du gouvernement fédéral n'entraîneront pas de perte nette sur le plan des fonctions des terres humides. À cette fin, on palliera la disparition inévitable de terres humides en appliquant des mesures d'atténuation, par exemple, en aménageant d'autres terres humides, afin d'éviter une réduction ultérieure des fonctions de ces terres humides. En général, ce concept signifie que, dans les régions d'importance où l'exploitation de certaines terres humides doit se poursuivre, on devra atténuer la perte d'un milieu donné en créant à proximité des terres humides ayant les mêmes fonctions. Ce concept pourrait avoir des répercussions considérables sur les dépenses fédérales liées aux ententes de développement fédérales-provinciales. La mise en oeuvre d'un tel concept au Canada suppose la préparation de lignes directrices fondées sur l'expertise et l'expérience acquises dans l'application des objectifs «aucune perte nette d'habitats» par d'autres paliers de compétence. Pour ce faire, le gouvernement fédéral, en collaboration avec le Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada), a publié un rapport de synthèse décrivant l'expérience acquise en Amérique du Nord et énonçant des recommandations de mise en oeuvre des objectifs «aucune perte nette» au Canada (Lynch-Stewart 1992).

Orientations stratégiques relatives à la conservation des terres humides

La Politique fédérale sur la conservation des terres humides donne un aperçu de sept stratégies qui visent l'utilisation et la gestion judicieuses des terres humides, de sorte que ces milieux puissent continuer de remplir une vaste gamme de fonctions de façon intégrée et durable. Ces stratégies ont pour objectif de tirer parti des réalisations antérieures et d'agir conformément aux programmes de conservation des terres humides en vigueur, en particulier le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. La Politique favorise une démarche coopérative non régie par des règlements. Les stratégies fournissent une orientation visant à rectifier les activités fédérales, à gérer les terres humides fédérales et à assurer l'efficacité des mesures de promotion de la science des terres humides et de sensibilisation du public, sur les plans national et international. Ces sept stratégies sont axées sur les points suivants :

1. *sensibilisation du public;*
2. *gestion des terres humides sur les terres et les eaux fédérales et dans le cadre d'autres programmes fédéraux;*
3. *promotion de la conservation des terres humides dans les aires protégées fédérales;*
4. *amélioration de la collaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et les organismes non gouvernementaux;*
5. *conservation des terres humides d'importance pour les Canadiens;*
6. *établissement d'une solide base scientifique sur laquelle poser la politique;*
7. *promotion des mesures internationales.*

CONSEIL NATIONAL DES TERRES HUMIDES

En vue de favoriser la coordination du programme canadien relatif aux terres humides, le ministère fédéral de l'Environnement a créé le *Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)* en avril 1990. Le Conseil, qui travaille en étroite collaboration avec son homologue américain et ses partenaires provinciaux et du secteur privé, agit à titre d'organisme principal chargé de la coordination de la mise en oeuvre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine au Canada. Le Conseil est également chargé de sensibiliser la population canadienne aux questions touchant les sciences liées aux terres humides, la gestion et la politique canadienne des terres humides, et de coordonner la participation du Canada aux initiatives internationales de conservation des terres humides. En outre, le Conseil a fondé un Secrétariat national et publié une nouvelle série de rapports intitulée «Série de communications sur les terres humides durables» traitant des terres humides, de la gestion de ces milieux et de thèmes politiques d'intérêt national.

SCÈNE NATIONALE

Les gouvernements de la plupart des provinces canadiennes ont favorisé l'établissement d'une démarche non régie par des règlements en matière de conservation des terres humides

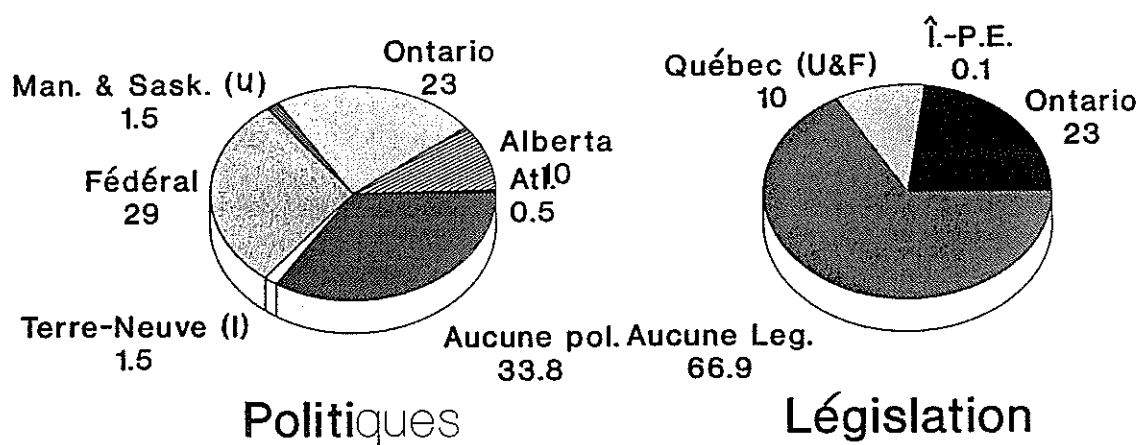
et s'apprêtent à mettre de l'avant des politiques de gestion et de conservation des terres humides non assujetties à des règlements. Les gouvernements de chaque province ont entrepris un processus d'étude ou de consultation publique relatif aux stratégies ou aux politiques de conservation des terres humides. À l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, on a également adopté des procédures réglementaires supplémentaires afin d'inclure les terres humides dans le processus d'évaluation environnementale.

L'Ontario s'est dotée d'une politique et d'une loi en adoptant la *Loi sur l'aménagement du territoire* qui porte sur la conservation et la gestion des terres humides. L'Alberta a déjà une politique visant le sud de la province (la zone dite «blanche») et poursuit l'élaboration d'une politique applicable à sa «zone verte» boisée (nord de la province). La Saskatchewan a emboîté le pas en s'engageant dans un processus de consultation publique au sujet d'une politique applicable aux terres humides situées dans la partie sud de cette province. Le Manitoba a également adopté une politique en matière de terres humides liée à des programmes de développement intégré et d'exploitation des ressources hydriques. Dans les Maritimes, des politiques semblables sont en cours de préparation en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. Enfin, en adoptant l'*Environmental Protection Act* en 1989 l'Île-du-Prince-Édouard s'est dotée d'une loi spéciale qui protège les terres humides.

Dans le secteur privé, plusieurs grands groupes industriels qui utilisent les ressources tirées des tourbières ont mis de l'avant des politiques de gestion des terres humides exploitées à des fins industrielles. L'Association canadienne de la tourbe de sphaigne, dont les sociétés membres produisent annuellement plus de 100 millions de dollars CAN en produits de la tourbe, a adopté une *Politique de conservation et de réaménagement* axée sur la régénération et la remise en état des tourbières après la récolte de la tourbe et exprimant sa volonté de collaborer avec les groupes d'intérêt environnemental et de réglementation en environnement. En 1992, l'Association canadienne des pâtes et papiers publiait un document intitulé *Énoncé sur la foresterie. Les terres humides*. Dans son énoncé, l'Association, qui est un des employeurs les plus importants au pays, expose une série de résolutions quant au développement intégré des terres humides dont elle exploite les ressources. L'Association s'engage à assurer la pérennité des terres humides grâce à la gestion intégrée des ressources et à la préservation des fonctions écologiques et socio-économiques de ces écosystèmes à longue échéance; de plus, elle appuie une démarche coordonnée et coopérative engageant la participation de tous les intervenants.

La figure 3 offre un aperçu régional de la situation des mécanismes politiques et législatifs touchant la conservation des terres humides. Environ les deux tiers des terres humides du Canada font maintenant l'objet d'une politique de gestion ou de conservation. Sur le plan législatif, on peut constater que moins du tiers de nos terres humides sont protégées en vertu d'une loi. En conséquence, on peut conclure que jusqu'à maintenant, l'établissement de politiques constitue la principale démarche de conservation des terres humides mise en oeuvre au Canada. Dans certaines provinces, notamment en Ontario, la démarche adoptée comporte en outre l'intégration de la politique au processus législatif.

Politique et Législation pour les terres humides du Canada (% d'aires)



U - Urbain; F - Forest; I - Île

Figure 3 : Politiques et lois touchant les terres humides du Canada

CONCLUSIONS : MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE GRÂCE À UNE DÉMARCHE COOPÉRATIVE

Les terres humides sont devenues un élément important dans la conception des stratégies de conservation partout au Canada. Pendant l'élaboration des politiques et des programmes provinciaux, territoriaux et fédéraux en matière de terres humides, les intervenants ont manifesté un intérêt commun pour les thèmes généraux du développement intégré et du partenariat. La conservation des terres humides et de la sauvagine est inextricablement liée à ces thèmes à l'échelle internationale, nationale, régionale et locale. Au Canada, ce lien est actualisé par de nombreuses ententes et entreprises conjointes qui viennent compléter les dispositions de la loi et permettent à tous de collaborer au projet de conservation.

Dans le domaine de la conservation des terres humides, le Canada a pris de nombreux engagements de portée considérable sur les plans national et international. La *Politique fédérale sur la conservation des terres humides* n'est qu'un exemple de l'intérêt que porte le gouvernement fédéral aux terres humides. Le gouvernement du Canada est également disposé à continuer de collaborer avec les États-Unis et le Mexique dans la mise en application du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. Sur la scène internationale, le Canada est reconnu depuis longtemps pour son adhésion et sa participation à la Convention de Ramsar et aux principes d'«utilisation judicieuse».

RÉFÉRENCES

Rick Bryson and Associates. 1993. *Forest and Wetland Attributes for Highly Protected Conservation Areas in Canada*. Rapport contractuel. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ottawa (Ontario).

Gouvernement du Canada. 1991. *La Politique fédérale sur la conservation des terres humides*. Environnement Canada. Ottawa (Ontario). 16 p.

Lynch-Stewart, P. 1994. *Mise en oeuvre de la politique des terres humides : Guide à l'intention des gestionnaires des terres fédérales*. Document de consultation. Service canadien de la faune, Environnement Canada. Ottawa (Ontario). 52 p.

Lynch-Stewart, P. et G. Lee. 1994. Expérience relative à la mise en oeuvre de la Politique fédérale sur la conservation des terres humides. Dans *Mise en oeuvre d'une politique en matière de terres humides au Canada : Compte rendu d'un atelier national*. Compilé par C. D. A. Rubec. Rapport n° 94-1. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ottawa (Ontario). p. 43-52.

Groupe de travail national sur les terres humides. 1988. *Terres humides du Canada*. Série de la classification écologique du territoire, n° 24. Environnement Canada et Polyscience Publications Inc. Ottawa (Ontario). 452 p.

Patterson, J. H. 1994. Interactions entre les politiques relatives aux terres humides, à l'agriculture et au commerce international. Dans *Mise en oeuvre d'une politique en matière de terres humides au Canada : Compte rendu d'un atelier national*. Compilé par C. D. A. Rubec. Rapport n° 94-1. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ottawa (Ontario). p. 79-87.

Patterson, J. H. et C. D. A. Rubec. 1993. Agricultural trade and biodiversity: a win-win opportunity for environment and economy. *Waterfowl 2000* 5 (1) : 1.

Rubec, C. D. A., P. Lynch-Stewart, I. Kessel-Taylor et G. M. Wickware. 1988. Utilisation des terres humides au Canada, Chapitre 10. Dans *Terres humides du Canada*. Série de la classification écologique du territoire, n° 24. Environnement Canada et Polyscience Publications Inc. Ottawa (Ontario). 452 p.

QUESTIONS

- Q. J'aimerais savoir si le Canada va s'engager dans la même démarche que les Américains et devenir une société procédurière, ou bien si nous allons continuer d'aborder la conservation des terres humides et l'établissement de politiques suivant une démarche axée sur la tenue de tables rondes? Nous avons toujours appliqué ce genre de démarche dans le passé. Je sais que bon nombre d'associations canadiennes de droit de l'environnement ont rédigé des projets de loi ou des parties de projets de lois qu'elles voudraient voir adoptés. Ce thème n'a pas été abordé expressément dans le cadre de cet atelier mais comme il me tient particulièrement à cœur, j'aimerais savoir dans quelle mesure il nous rapprochera ou nous éloignera de nos objectifs à long terme en matière de conservation des terres humides? Je pense qu'il est temps que nous portions attention à ce point. J'aimerais également savoir si vous avez entendu parler de municipalités qui établissaient leur propre politique en matière de terres humides. Je sais que deux ou trois municipalités de l'Ontario se sont engagées dans un tel processus. À mon avis, nous allons voir apparaître de plus en plus de politiques municipales, à mesure que les politiques fédérale et provinciales deviendront mieux connues. Il s'agit probablement d'un aspect auquel nous devrions penser au bout du compte.
- Q. Permettez-moi d'ajouter une question de précision. Quand vous parlez de loi adoptée à l'Île-du-Prince-Édouard, s'agit-il d'une loi portant précisément sur les terres humides ou bien de dispositions figurant dans la loi sur l'environnement?
- A. La Loi de cette province comporte un article dans lequel apparaît le terme «terres humides». Il s'agit d'un texte fournissant une orientation précise en matière de protection du réseau des terres humides et du réseau hydrographique de l'île. La loi est très précise sur ce plan. Il s'agit d'une des rares lois au Canada dans lesquelles on peut lire le terme «terres humides». Le Groupe de travail canadien sur la conservation des

terres humides a effectué un examen très à propos de toutes les lois et politiques en vigueur au Canada et produit un rapport intitulé *Les terres humides : un hymne à la vie*.

Q. Pouvez-vous donner le nom de cette Loi?

A. Il s'agit de l'*Environmental Protection Act* [loi sur la protection de l'environnement]; cette loi ne porte pas uniquement sur les terres humides mais elle contient un article visant exclusivement ces écosystèmes.



RÉALISATION DES RÉOLUTIONS DE PRINCIPE ET COOPÉRATION EN VUE DE LA CONSERVATION DES TERRES HUMIDES

Robert Sopuck

*Élaboration d'un cadre de coopération pour l'éducation sur le développement durable
Gouvernement du Manitoba*

INTRODUCTION

Le Manitoba se plaît à croire qu'il est le centre du pays; or, il se peut qu'il le soit de temps en temps. J'ai abordé le thème que l'on m'a confié au pied de la lettre : il s'agit de la mise en oeuvre des résolutions de principe et de l'établissement d'un cadre de coopération en vue de la conservation des terres humides. Comment doit-on s'y prendre pour obtenir un engagement de fond et la collaboration des personnes à tous les paliers de la société dans le domaine de la conservation des terres humides? Mon exposé sera axé sur le paysage agricole, ou «colonisé», qui, d'après Clayton Rubec, est le plus menacé des paysages canadiens sur le plan des terres humides et de l'utilisation des terres. En effet, je suis convaincu que, sur les terres appartenant à des particuliers, les problèmes et les solutions de fond diffèrent complètement de celles qui sont applicables sur les terres publiques. Pour ce qui est des politiques de conservation des terres humides, je pense que ces deux univers sont différents. Je vais en outre traiter ce problème de politiques du point de vue macroscopique.

Je pense être une de ces personnes qui croient que si les principes énoncés au départ sont justes, tout le reste doit tomber en place. Dans ce cas, quels sont ces principes? Bien, avant même d'établir des principes de base en matière de conservation, nous devons nous poser certaines questions comme celle-ci : «Quelle est la cause de la disparition des terres humides sur les terres appartenant aux particuliers et exploitées à des fins agricoles?» De toute évidence, la principale cause est d'ordre socio-économique. Les terres humides sont détruites ou altérées à cause des changements qui affectent les marchés et les politiques agricoles. Voilà la cause de la disparition des terres humides. Ce raisonnement nous amène naturellement à la conclusion que, tout comme les causes, les solutions sont socio-économiques. Il ne sert à rien de chercher des solutions biologiques ou écologiques. Les solutions sont liées au renouvellement rural, au paysage rural, à l'économie rurale et à la place occupée par les terres humides dans ce contexte.

MISE EN CONTEXTE

La question que nous devons nous poser ensuite concerne le contexte. Dans quel contexte s'inscrit la politique en matière de terres humides? Il existe un certain nombre de contextes, mais je vais en exposer trois. Le premier contexte relatif aux terres humides est

écologique. En effet, les terres humides font partie du cycle hydrologique; il existe des terres humides, des rivières et des cours d'eau ainsi que des lacs bien délimités que l'on ne classe pas parmi les terres humides. Nous devons considérer les terres humides dans le contexte écologique. Quelle est donc la place qu'occupe ces écosystèmes dans le cycle hydrologique global?

Le deuxième contexte, de nature socio-économique, vise le paysage agricole du sud du Manitoba. Les terres humides situées sur les terres agricoles appartenant à des particuliers font partie d'un paysage qui fournit des avantages économiques à l'ensemble de la société, en d'autres termes, aux personnes qui habitent ces terres et à celles qui en achètent les produits. Le troisième contexte relatif à la conservation des terres humides est de nature socio-politique. Gerry Lee nous parlait tout à l'heure des émotions suscitées en Ontario par les politiques des terres humides. Comme le disait Buzz Holling, l'écologiste dont vous avez sûrement tous lu les ouvrages pendant vos études, les politiques et la politique sont une seule et même entité. Quel est donc le contexte politique entourant les terres humides? On peut également se demander comment une politique en matière de terres humides peut résoudre nos problèmes, quand il s'agit de problèmes politiques soumis aux décisionnaires et de problèmes de société que les intervenants politiques doivent résoudre. Nous devons chercher des occasions stratégiques; or, étant donné notre formation de biologistes, de gestionnaires de ressources, etc., bon nombre d'entre nous se sentent plutôt mal à l'aise face à ce genre de situation. Ce qui me ramène à mon raisonnement de départ : si les principes établis au départ sont justes, les solutions coulent de source. J'aimerais prendre en exemple la démarche mise en oeuvre au Manitoba pour obtenir un consensus en matière de politique et de coopération, non parce qu'il s'agit de la meilleure démarche à long terme mais parce qu'elle est représentative d'une conduite que je préconise fortement.

Les politiques en matière de terres humides ou de gestion des eaux mises de l'avant au Manitoba s'inscrivent très clairement dans le contexte du développement intégré. Nous n'avons aucune excuse à faire sur ce plan. À titre de président de la Table ronde du Manitoba sur l'environnement et l'économie, le premier ministre du Manitoba a personnellement pris un engagement politique ferme en faveur du concept de développement intégré. Tout ce que nous entreprenons est fondé sur ce principe. Il est évident que le développement intégré du paysage manitobain constitue une orientation axée avant tout sur la population et qu'il tend vers une intégration de l'environnement et de l'économie dans le but de satisfaire aux besoins des Manitobains. Ce contexte particulier permet aux décisionnaires et à leurs conseillers de résoudre un certain nombre de questions, dont les problèmes environnementaux qui sont encore assez graves, tout en favorisant les solutions qui permettent de satisfaire aux besoins humains. Si j'illustre cette idée à l'aide d'un diagramme, vous pourrez mieux saisir le contexte de la politique relative aux terres humides et à l'eau. Notre stratégie globale met de l'avant les grands principes du développement intégré. Divers domaines d'action sous-tendent cette stratégie, par exemple, le secteur de l'énergie, etc. Il existe une catégorie très importante appelée «terres et eaux» comportant un certain nombre de sous-domaines d'action portant sur les forêts et les terres naturelles. La politique en matière de terres humides s'inscrit dans cette catégorie. Les politiques relatives aux eaux comprennent la lutte contre les inondations,

l'assèchement des terres et, bien sûr, les terres humides. On peut donc voir que le problème des terres humides s'inscrit dans un contexte précis. Nous n'abordons pas ce problème en nous demandant ce que nous allons faire au sujet des terres humides. Nous sommes donc partis de ce point pour poursuivre notre démarche. Je sais que la démarche ascendante est politiquement correcte mais je pense que, dans le cas présent, il est préférable d'emprunter une démarche descendante.

PROCESSUS DE CONSULTATION

Une fois les grandes lignes du cadre conceptuel établies, nous nous sommes demandés «quelles politiques il fallait mettre de l'avant afin d'atteindre nos objectifs» et «comment faire accepter ces politiques par la population». Je vais prendre en exemple l'élaboration de notre politique relative aux eaux. Nous avons entrepris la conception d'une telle politique vers la fin de 1988. Plusieurs ministères se sont réunis et ont rédigé des énoncés de politique relatifs aux eaux. Il s'agissait évidemment de propositions provisoires que nous avons présentées à la population dans un document de travail intitulé *Land and Water Strategy, The Process Begins*. Nous y avons mis tous nos efforts étant donné le cynisme qui prévaut actuellement dans la population. Je vois que certains d'entre vous savent ce que je veux dire. En effet, quand on s'adresse à la population en disant «voici une *proposition* de principes» et «nous aimerions que vous nous fassiez part de vos commentaires», les gens ne nous croient pas et rétorquent : «Votre opinion est déjà arrêtée et votre proposition est en réalité finale. Vous voulez seulement nous imposer vos inepties avant de faire à votre tête.» Cependant, la façon d'exprimer sa pensée est souvent aussi importante que le contenu de celle-ci. Nous avons donc résumé ces propositions de principes au verso du document sous forme de questionnaire auquel les gens répondaient.

Nous avons organisé environ 30 rencontres afin d'examiner ces politiques et les champs d'action visés, notamment les terres humides, le drainage, la lutte contre les inondations, la conservation et tout ce qui a trait, de proche ou de loin, à l'eau et à la gestion des eaux au Manitoba.

L'étape suivante consistait à obtenir un consensus. La population nous a donné son opinion et a participé avec enthousiasme. Nous avons été très satisfaits du taux de participation. Environ 150 propositions nous ont été présentées par des personnes de toutes les conditions sociales. Nous avons analysé tous les commentaires. Quiconque a déjà tenté d'analyser des renseignements anecdotiques et des réponses de questionnaires ne se prêtant pas à la quantification sait combien cette tâche est ardue. Nous nous sommes attelés à la tâche et avons produit un document intitulé *What You Told Us*. Tous les commentaires formulés par les Manitobains en réponse à notre proposition de principes figurent dans ce document. Nous avons également intégré certains commentaires à notre proposition de principes, par exemple, ceux qui touchaient les inondations. On nous a reproché d'avoir reproduit des commentaires trop détaillés, mais nous demeurons convaincus que n'importe qui peut consulter ce document

et y trouver l'opinion qu'il a exprimée. Nous avons écouté ce que la population avait à nous dire.

De notre côté, nous avons proposé des politiques relatives aux eaux. Nous avons donc la première proposition de principes, les commentaires du public et la nouvelle proposition. Tous ceux qui ont participé à ce processus ont reçu un exemplaire des commentaires du public. Nous avons écrit aux participants afin de leur demander ce qu'ils pensaient de la nouvelle proposition. Peu de gens nous ont répondu, aussi nous sommes convaincus que, dans l'ensemble, nos politiques relatives aux eaux ont reçu l'approbation de la population. Il importe avant tout de faire sentir à la population qu'elle est écoutée et que ses commentaires influencent réellement le cours des choses. Les personnes dont nous ne pouvions accepter les commentaires pour diverses raisons n'ont pas manifesté devant le Parlement ni entrepris d'autres mesures de protestation. Elles ont accepté la nouvelle série de propositions.

La question suivante est : «Que fait-on maintenant?» La troisième étape du processus concerne l'application de la politique et prend la forme d'un document intitulé *Applying Manitoba's Water Policies*. Il s'agit d'un document d'analyse des nouvelles politiques relatives aux eaux qui renferme des déclarations de principes sur les eaux souterraines, par exemple, et la politique acceptée par tous - «l'exploitation et l'utilisation des eaux souterraines doivent être réalisées conformément à une orientation intégrée à long terme», etc. En ce qui a trait aux applications, il est mentionné que le gouvernement du Manitoba «fera», que les autorités locales «peuvent» et que les propriétaires terriens «devront». Ce document a reçu l'approbation du Cabinet sans difficulté, compte tenu de l'appui accordé par la population en général. Il renferme une section consacrée aux terres humides et à la conservation de ces écosystèmes. Cependant, cette section s'inscrit dans un contexte économique et écologique largement appuyé sur le plan politique.

OCCASIONS À SAISIR

Où en sommes-nous maintenant et quelles occasions s'offrent à nous? Pour commencer, ce n'est pas parce que nous avons maintenant une série de politiques écrites que nous sommes arrivés au bout de nos peines. Il faut avoir l'esprit agile et le pied léger pour faire face aux crises et aux changements en cours. À ce propos, je pense que les Chinois sont extrêmement sages car dans leur langue, l'idéogramme qui représente le mot crise est formé de deux symboles, le chaos et l'occasion. À chaque crise correspond sans conteste une occasion. Examinons donc quelques-unes des crises actuelles, mais avant, je tiens à préciser que le mot crise ne désigne pas nécessairement une situation fâcheuse, mais des circonstances qui changent très rapidement et de façon inattendue.

Le déclin spectaculaire de l'intérêt porté par la population générale à l'égard de l'environnement constitue une des crises inattendues survenues récemment. L'effectif des groupes environnementaux diminue, de même que les contributions versées à ces groupes et les cotes d'écoute relatives aux émissions sur l'environnement. D'après les résultats d'analyses

quantitatives portant sur les médias, le nombre d'articles sur l'environnement (malgré l'affaire de la Clayoquot Sound) a diminué partout au Canada. Nous qui avons les terres humides à cœur pourrions conclure que cette situation est très néfaste pour notre cause. Je présume que cela entraîne en effet quelques problèmes, notamment parce que l'écologie n'est plus le sujet en vogue actuellement. On ne se préoccupe plus désormais que de création d'emploi et de lutte contre le chômage. À mon avis, cette situation constitue tout de même une occasion, car elle se prête à la tenue d'un débat beaucoup plus rationnel au sujet de l'environnement. Pour parler franc, nous ne sommes plus tenus d'écouter les groupes marginaux car leur influence a diminué de façon spectaculaire. Nous pouvons nous installer confortablement et entreprendre des débats sérieux et rationnels avec les personnes qui ont un pouvoir d'intervention réel.

Depuis que je travaille pour le gouvernement, soit depuis six ans, je suis très préoccupé par le schisme profond qui existe entre le milieu rural et le milieu urbain à propos d'une grande variété de dossiers. Le contrôle des armes à feu constitue un exemple très évident de ce schisme, et les opinions relatives à l'environnement en sont un autre des plus importants. Pour régler le dossier de la conservation des terres humides sur les terres des particuliers, il faut tenir compte des attitudes socio-économiques, socio-politiques et socio-culturelles entretenues par la population. J'ai l'impression d'appartenir aux deux camps, rural et urbain, car je suis né et j'ai grandi à Winnipeg, pas très loin d'ici, et j'ai emménagé à la campagne il y a 14 ans maintenant. Les différences d'opinions entre les populations rurale et urbaine sont telles qu'on pourrait penser qu'il s'agit de cultures séparées. Il suffit de se représenter le centre-ville de Toronto et Drumheller. Toutes les personnes touchées sont canadiennes, mais les points de vue divergent considérablement.

J'aimerais citer un important document intitulé *Taming the Wilderness Myth*, dans lequel deux anthropologues exposent l'incapacité de l'écologisme urbain à régler les vrais problèmes environnementaux. Soyons réalistes, la question de la conservation des terres humides est liée à celle du paysage agricole. On pouvait lire ceci dans ce document : «Notre conception de la conservation ne tient pas compte des perspectives des collectivités rurales. De nombreux programmes d'éducation en environnement sont fortement influencés par une perception élitiste et urbanisée de l'environnement et par des problèmes propres aux milieux urbains. Cette démarche incomplète ne permet pas d'examiner le contexte complexe qui entoure les efforts de conservation faits au pays et à l'étranger. Elle ne tient pas compte des perceptions et de l'expérience de la population rurale - des gens les plus étroitement liés à la terre, qui ont une compréhension de première main de leur environnement naturel, dont ils tirent leurs connaissances et leur subsistance. Cette démarche ne fait aucun cas de ceux qui sont les plus affectés par les actuelles décisions politiques prises en milieu urbain au sujet de l'utilisation des ressources naturelles. Elle ignore ceux qui nous nourrissent.» Je pense que ce commentaire est suffisamment explicite. Par ailleurs, même s'il est clair que je suis loin de la gauche dans le spectre politique, je dois avouer que j'aime bien citer Mao Tsê-Tung à l'occasion. Pendant la révolution culturelle chinoise, Mao a envoyé les intellectuels à la campagne pour qu'ils y reçoivent les enseignements des paysans. Hé bien, le grand Timonier n'était pas fou quand il a pris cette décision, et j'enjoins tous ceux d'entre vous qui en ont l'occasion d'aller eux aussi à la campagne.

La première crise dont nous avons parlé est le déclin de l'écologisme. Les changements incessants qui secouent les marchés constituent la deuxième crise. Les marchés agricoles fluctuent pour toutes sortes de raisons. Le problème qui se pose dans le domaine de la conservation des terres humides (et dont je n'étais pas convaincu il y a à peine six ou huit mois, mais maintenant je le suis de plus en plus) est l'augmentation spectaculaire qui va toucher la demande alimentaire mondiale. Dans l'Ouest canadien, certaines des terres humides sont situées sur des terres agricoles exceptionnellement fertiles. J'ai bien peur que certaines terres vierges de l'Ouest du Canada soient prises d'assaut, si la demande alimentaire mondiale vient à dépasser de beaucoup la capacité de production d'une bonne partie de la planète.

À l'heure actuelle, le prix d'un boisseau de canola est de 10 \$. Il n'a pas été aussi élevé depuis 15 ans environ et la demande semble pratiquement illimitée, même si n'importe quel analyste vous dira que la notion de demande illimitée n'existe pas en économie. Néanmoins, nous traversons une période de prix très élevés pour ce qui est des produits oléagineux de l'Ouest canadien. À mon avis, cette situation affectera énormément le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine quand nous entreprendrons de louer des habitats, parce que les agriculteurs étant des personnes douées de raison, ils cherchent toujours à maximiser la rentabilité de leur entreprise. Cependant, les changements qui affectent les marchés nous offrent un avantage, car ils entraînent dans certains cas le remplacement des cultures céréalières par l'élevage, surtout dans l'Ouest canadien. Or, la production animale, en particulier celle du bétail, est beaucoup moins nuisible que les cultures végétales pour la conservation des terres humides et de la sauvagine. La plupart des éleveurs ne verraient aucun inconvénient à la présence de quelques marécages dans un grand pâturage. Si la terre était utilisée aux fins de production céréalière, ces marécages disparaîtraient. Je pense par conséquent que l'augmentation du prix du bétail constitue une véritable occasion pour nous.

La troisième crise en cours a trait aux modifications qui touchent les règlements en matière de commerce mondial. En effet, cette situation restreint notre pouvoir de détermination en matière de politique nationale. Par ailleurs, elle nous offre une occasion extraordinaire en nous obligeant éventuellement à modifier la structure d'allocation des subventions et à régler certains des problèmes qui minent le paysage agricole. En tant que société, nous ne pouvons pas blâmer les actions des agriculteurs puisque nous payons ces derniers pour faire ce qu'ils font. Cependant, je suis encore très étonné de l'échec des écologistes, étant donné la signature du GATT et le récent différend suscité par la déclaration du ministre Young au sujet de l'élimination des subventions au transport dans l'Ouest canadien. Au cours des derniers mois de ce débat, jamais je n'ai entendu dire que la conservation de l'environnement pourrait découler de ces subventions. Pourtant, on pourrait modifier la façon de verser ces subventions de manière qu'elles tombent dans les poches des propriétaires fonciers, qui seraient alors tenus de fournir les services écologiques apparemment souhaités par le reste du pays. Je pense que cette démarche constituerait une stratégie clé; si nous modifions la nature des subventions et les modalités de paiement sans diminuer le montant alloué à la protection du paysage, mais en versant celui-ci d'une autre façon, nous pourrions obtenir une diversité faunique, un nombre d'habitats et une biodiversité sans précédent dans le paysage agricole.

Cette démarche particulière se tient au regard des dossiers dont j'ai parlé plus tôt. Elle permet d'appuyer la communauté rurale et les agriculteurs d'une manière incontestable, quelles que soient les dispositions finales du GATT. Elle rend l'agriculture plus respectueuse de l'environnement. Elle permet de régler les pénibles conflits relatifs à l'utilisation des terres appartenant à des particuliers. Cette démarche devrait plaire à la majorité citadine et elle est très rentable. Je pense que nous devrions saisir cette occasion dès que possible.

QUESTIONS

- Q. Est-ce que les propriétaires fonciers éventuellement touchés comprennent dans quelle mesure ils pourraient être affectés? Savaient-ils que certaines terres humides situées sur leurs terres pouvaient faire l'objet d'une réglementation?
- R. Nous ne nous occupons pas de réglementation. Nous n'avons adopté aucune réglementation, ni présenté la réglementation comme un choix. Si vous le permettez, j'aimerais définir la proposition de principes. La proposition stipule clairement que «des mesures incitatives favoriseront la conservation des sols, la protection des terres humides et l'application de pratiques appropriées en matière d'utilisation des terres». Nous avons obtenu l'appui des propriétaires fonciers sur ce point. C'est parce que notre politique avait déjà été approuvée et que la structure du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine était établie que nous avons pu entreprendre la mise en oeuvre de ce Plan au Manitoba. Tout est arrivé à point nommé.
- Q. Votre programme est-il fondé sur des mesures incitatives?
- R. Oui, tout à fait.
- Q. Avez-vous reçu des plaintes de la part des propriétaires fonciers? Je pense que cela s'est produit en Ontario, mais je n'étais pas là pendant le processus d'élaboration de la politique.
- R. Nous avons beaucoup consulté; je crois que le processus de consultation s'est fait en quatre ou cinq étapes. Certains propriétaires fonciers disent maintenant qu'ils n'étaient pas au courant de ce processus. Alors je pose la question, comment se fait-il qu'ils n'aient pas été au courant de la situation?
- Q. La raison en est peut-être que les points étudiés étaient tellement draconiens que les propriétaires n'ont pas cru ce qu'on leur proposait. Je pense que cela dépend des personnes consultées. Vous savez, il y a 890 municipalités dans la province de l'Ontario. Nous avons envoyé notre document dans toutes les municipalités mais tout le monde n'est pas passé à l'étape suivante.

R. Oui. Le processus consultatif est beaucoup plus facile au Manitoba parce qu'il s'agit d'une province beaucoup moins peuplée.

Q. Quelles mesures incitatives employez-vous au Manitoba?

R. Pour l'instant, la principale mesure touchant la conservation des terres humides est le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. La deuxième mesure ne comporte pas d'allocation en argent comme tel - nous avons tout simplement apporté un petit changement au formulaire de déclaration de l'impôt foncier. Les propriétaires terriens disaient souvent aux gouvernements : «Regardez, je paie des impôts pour ces marécages, aussi je vais les assécher.» En réalité, ils ne faisaient rien de tel, mais un montant global relatif à cette portion de terre figurait sur l'avis de paiement. John Scarth s'occupait de cet aspect fiscal quand il travaillait pour le gouvernement. Nous avons créé un poste intitulé «terre protégée» sur le formulaire de déclaration en y ajoutant une note explicative qui permet de constater que l'impôt foncier relatif à ce type de terre est très faible.

Q. L'Ontario offre une remise. Que pensez-vous de cette démarche?

R. C'est intéressant, mais nous n'en sommes pas encore là. En ce qui a trait aux terres humides, l'impôt payé annuellement par les propriétaires fonciers s'élève à environ un dollar ou moins par acre.

Q. Vous avez dit que le déclin de l'écologisme était une bonne chose. Pouvez-vous nous parler davantage de ce point?

R. Beaucoup de gens ont eu peur de s'occuper des questions environnementales à cause des extrémistes, aussi j'espère malgré tout que les écologistes radicaux ne participeront plus au débat sur les terres humides. Ce déclin du mouvement écologiste présente toutefois l'inconvénient suivant : les radicaux posaient les questions qui ont permis au développement intégré de se tailler une place et de devenir une solution à laquelle nous souscrivons par ailleurs. De plus, ces personnes nous avaient convaincus de l'urgence de la situation; depuis leur départ, il est plus difficile d'attirer l'attention du public sur ce genre de sujet.

Le développement intégré fait partie des perspectives à long terme. Quand la vision écologiste refera surface, les sphères de compétence qui auront tiré parti du concept de développement intégré feront excellente figure parce qu'idéalement, dans un cadre d'action intégrée, on aborde les problèmes environnementaux sans tarder.

Q. J'aimerais ajouter quelque chose à votre réponse. Si je comprends bien, le mouvement écologiste n'a pas été réduit au silence, mais son intervention auparavant bruyante se fait maintenant entendre en sourdine. Les membres de ce mouvement qui ont une opinion plus réfléchie peuvent maintenant amorcer un échange positif avec le

gouvernement. Cependant, il est également vrai qu'il est plus difficile d'attirer l'attention du gouvernement sur ce dossier. En s'y prenant de la bonne façon, en abordant les moyens de lier la préservation des terres humides (dans le cas présent) à une économie rurale solide, nous aurons d'après moi un avantage qui n'existait pas avant à cause de la tension élevée qui régnait.

- R. Oui, il s'agit d'une occasion fantastique. Les économistes sont réputés pour leurs prévisions erronées, mais nous devrions peut-être les consulter de temps en temps dans le cadre de notre profession. Bien sûr, comme j'ai entendu quelqu'un le dire, si tous les économistes étaient alignés bout à bout, nous nous porterions sans doute mieux.
- Q. À mon avis, on ne peut pas sous-estimer l'importance de la doctrine écologiste. Très souvent, c'est l'intervention bruyante des groupes écologistes qui empêche l'apparition d'une certaine suffisance.
- R. Le problème de ces groupes demeure néanmoins lié au fait que la population ne les écoute plus. Quand le public n'écoute plus, la partie est perdue. Prenons la question de la conservation des terres humides appartenant à des particuliers; je suis toujours convaincu qu'il s'agit du problème le plus épineux. Si un éco-activiste menace les droits d'un propriétaire foncier, il va forcément s'aliéner ce propriétaire. Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine permet d'aborder ce cas précis en disant : «Nous avons un produit dont le reste de la société veut bien. Faisons une affaire ensemble à ce sujet.» L'agriculteur répondra probablement : «Vous savez, j'ai asséché un grand nombre de marécages. Je n'avais pas d'autre choix. J'aimerais bien conserver celui qui me reste mais je n'en ai pas les moyens.» Le Plan nord-américain est là pour offrir à cette personne les moyens de préserver un tel site. Par conséquent, le service à l'environnement est réalisé, et l'agriculteur voit son problème réglé. Tout le monde y gagne. C'est la seule démarche susceptible de fonctionner. Pour parler franc, toute démarche qui comporterait une réglementation de l'utilisation des terres privées favoriserait l'assèchement des terres humides dans l'Ouest canadien. Une telle loi n'aurait pas encore été adoptée que les bulldozers auraient déjà aplani tout le terrain. Il existe une tradition en ce sens chez les propriétaires terriens de l'Ouest canadien. À mon avis, les agriculteurs n'obéiraient pas à une loi qui réglementerait l'utilisation de leurs terres. Alors dites-moi où cela nous mènerait-il? Il faut convenir que malgré leur faible nombre, les fermiers contrôlent une portion énorme des terres.
- Q. Vos mesures incitatives sont-elles assez alléchantes pour dissuader le gros propriétaire foncier de vendre des terrains situés à côté d'une grande agglomération urbaine et, peut-être, de combler ou d'assécher des terres humides? Je décris la situation même qui règne dans le sud de l'Ontario. Recevoir un incitatif fiscal de quelques milliers de dollars est une chose, mais faire quelques millions en vendant des terrains en est une autre.

- R. La situation en Ontario diffère de la nôtre. Au Manitoba, nous aimerions voir plus de développement urbain, nous en avons besoin. Vous pouvez nous envoyer vos promoteurs. Je ne veux pas avoir l'air cavalier mais nous avons beaucoup d'espace ici. Hormis quelques sites précis, il n'y a pas vraiment de terres humides d'importance particulière autour des grands centres urbains comme Brandon, Winnipeg, etc. La situation des terres humides ne changerait pas beaucoup, même si la superficie de Winnipeg doublait. L'Ontario connaît beaucoup plus de difficultés que nous sur ce plan.
- Q. Si on leur offrait de payer l'impôt foncier sur les terres humides, un nombre considérable de producteurs de la Saskatchewan seraient prêts à protéger environ 30 % de ces terres. Pensez-vous que cette offre justifierait une telle démarche?
- R. Compte tenu de l'immensité des terres dans les Prairies, il est étonnant de voir qu'une offre aussi faible permette de protéger une partie des terres. Vous avez absolument raison.
- Q. Sur votre liste de crises et d'occasions à saisir, comment décririez-vous la situation fiscale?
- R. Je pense qu'il existe un grand nombre d'occasions de conservation parce que nous n'avons plus les moyens de subventionner l'agriculture. Il faut profiter de cette situation. Je ne pense pas que nous ayons l'argent nécessaire pour acheter des terres humides d'importance particulière ou financer les grands projets comme celui du marais Oak Hammocks et des lacs Quill.
- Q. Ma question est liée aux négociations du GATT et à leurs conséquences éventuelles pour les terres humides. D'après vous, qu'est-ce qui a empêché les groupes de conservation nationaux et provinciaux de profiter de ces négociations et que faudrait-il faire pour les y encourager?
- R. Plusieurs problèmes expliquent cette situation. Premièrement, on n'a pas situé la conservation dans le contexte socio-économique approprié. Ensuite, on n'est pas parvenu à s'infiltrer dans les institutions et à amorcer le processus de pensée inter-sectorielle qui s'impose; je m'adresse ici principalement aux personnes qui travaillent au sein des institutions gouvernementales ou des organismes de conservation. La solution au problème des subventions agricoles est sous le nez du ministre de l'Agriculture Ralph Goodale et du ministre des Finances Paul Martin. Il faut trouver une nouvelle façon de verser les subventions qui ne soit pas considérée comme une mesure compensatoire en vertu du GATT. La structure des institutions est telle que celles-ci ne peuvent pas régler ce problème. Or, la prestation de services écologiques ne fait pas partie de la mission d'organismes comme Agriculture Canada. L'approvisionnement en denrées alimentaires est la mission de cet organisme. Je brosse ici un tableau simpliste, mais Agriculture Canada n'est pas tenu de régler les problèmes

de santé du paysage et des collectivités rurales, ni de trouver des moyens d'aider ces collectivités. Comment Agriculture Canada peut-il aider les collectivités rurales à s'améliorer et régler les problèmes d'environnement en même temps? Le problème dépend de la mise en contexte et de l'intervention des institutions.

Q. Que dire de la Table ronde nationale? Quel est notre rôle sur ce plan?

R. Ken Cox, Jim Patterson et moi-même avons préparé un document pour le compte de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Les membres de la Table ronde ont eu du mal à attirer l'attention des deux premiers ministres en place pendant la tenue de cette Table. Étant donné le déclin actuel de la cause écologiste, il sera encore plus difficile d'obtenir l'oreille du gouvernement. Il faut que quelqu'un entre en contact avec les personnes qui s'occupent des finances au sein du gouvernement fédéral et leur donne la solution. Je demeure convaincu que notre solution est la bonne, car jusqu'ici elle a passé toutes les épreuves avec succès.

Q. Vous avez dit que les principaux chefs de file du pays ne semblaient pas comprendre le concept d'intégration des politiques à la politique. Le blâme nous revient partiellement puisque nous n'avons pas réussi à attirer leur attention sur ce point. Nous avons toutefois tenté de plusieurs façons de leur faire comprendre que presque tous les pays européens membres du GATT ont déjà mis de grandes politiques en oeuvre. En effet, un grand nombre de ces pays offrent non seulement des services écologiques, mais aussi des services religieux, en participant à la conservation des églises, et des services architecturaux, en protégeant les aspects culturels du paysage grâce aux subventions à la conservation des clôtures de pierre et des haies. Toutes ces mesures devront être soumises à l'examen du Directeur général du comité du GATT. Nous devrions élaborer nos propres politiques avant de nous retrouver dans une situation de conflit avec les nations européennes déjà dotées de telles politiques. Il se peut que ces pays consacrent trop d'argent aux subventions particulières qui ne visent pas les marchandises. Nous devrions préparer le propriétaire de terres en milieu rural pendant cette période de changement, en modifiant la composition de la production ou la répartition internationale comprise dans le GATT et l'ALÉNA. Nous devons favoriser les mesures incitatives qui visent la protection et la conservation des terres humides et des habitats aquatiques jusqu'à ce que des changements plus globaux soient apportés à la politique. Nous devons transmettre ce message au Canada parce que les autres grands pays d'Europe ont déjà mis des programmes de l'avant.

R. J'aimerais citer l'article 19 du GATT. Cet article touche l'aide apportée actuellement en Europe à la création ou au maintien de pratiques agricoles compatibles avec la protection de l'environnement ou des ressources naturelles, ou avec la protection du paysage et des milieux ruraux. En Allemagne, le gouvernement de la Bavière s'est beaucoup inspiré de cet article pour mettre en oeuvre un programme culturel de préservation du paysage bavarois dont les buts sont les suivants : lutte contre la pollution des eaux de surface et de la nappe phréatique; lutte contre l'érosion des sols;

préservation et homologation des paysages et de leur structure. Comme le disait si justement Ken Cox, l'Europe intervient très rapidement sur ce plan. Il s'agit de toute évidence d'une question culturelle tout autant qu'agricole et économique. Là encore, les États-Unis ne peuvent pas s'opposer à une telle démarche, compte tenu de leur programme d'aide à l'exportation et de leurs querelles avec l'Europe. En fait, les États-Unis font la même chose par l'intermédiaire de leur programme de mise en réserve des terres des cultures (*Conservation Reserve Program*).

Je pense que nous devrions nous joindre à ce club particulier et traiter nos subventions agricoles de la même façon. Nous pourrions mettre le Manitoba et le Canada en valeur encore plus tout en économisant de l'argent. En ce qui a trait aux terres consacrées aux cultures et à la production de denrées, le marché décidera des prix et de l'offre. Voici donc ce qu'apporte une telle démarche; les mécanismes pourraient être encore plus axés sur les marchés.

Q. Que peuvent faire les agriculteurs d'ici?

R. La communauté agricole, j'entends par là le peuple, comprend très bien la situation. Les gens qui habitent près de ma ferme sont d'avis que la facture de ce projet devrait être réglée par ceux qui ont demandé cette intervention, soit par les citoyens. Ils ont une vision simpliste de la situation mais ils soutiennent que nous devons apporter notre appui de cette façon si nous avons l'intention de mettre nos idées à exécution. Les agriculteurs ont leurs propres problèmes. Le regroupement des *Keystone Agricultural Producers* au Manitoba, la Fédération canadienne de l'agriculture, les associations laitières et avicoles, etc., sont toutes très préoccupées par les marchandises et denrées qu'elles produisent et ne s'arrêtent pas souvent pour considérer le dossier du paysage rural dans son ensemble. De temps en temps, ces organismes nous demandent comment répondre aux écologistes. Ils posent la question parce qu'ils sentent bien la pression exercée sur eux, mais que font-ils? Ces dossiers sont complexes et les associations doivent s'occuper de leurs propres difficultés internes.

Q. Nous savons qu'il faut protéger les terres humides. Nous savons également que beaucoup de terres humides ont disparu et beaucoup ont été créés. Quel rôle la politique manitobaine entend jouer à ce propos?

R. Notre politique encourage manifestement le réaménagement des terres humides; je vais encore une fois invoquer le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. À l'heure actuelle, il s'agit du seul programme en place, même si l'entente Canada-Manitoba sur l'intégration agricole (*Canada-Manitoba Agreement for Agricultural Sustainability*) renferme des sections portant sur la rétention des eaux aux fins de lutte contre les inondations et de pisciculture, etc. Ce genre de démarche offre d'importants avantages pour les terres humides.

MOT DE BIENVENUE AU CENTRE DE CONSERVATION DU MARAIS OAK HAMMOCK

*D. Stewart Morrison
Canards Illimités Canada*

Je vous souhaite la bienvenue au Centre de conservation du marais Oak Hammock au nom de Canards Illimités Canada et du Gouvernement du Manitoba. Je suis très heureux que cet atelier national ait lieu ici à Oak Hammock. Tous les coins du pays sont représentés à cette occasion. En outre, je reconnais avec plaisir un grand nombre de personnes avec lesquelles j'ai travaillé en étroite collaboration. Nous sommes très fiers de notre Centre et nous entendons profiter de toutes les occasions de vous faire visiter le centre d'interprétation et le marais, dont les parties humides et sèches offrent des habitats remarquables. Après avoir visité nos installations et vu le marais, vous conviendrez, j'en suis sûr, que la publicité défavorable entourant la création de ce centre par les gouvernements fédéral et provincial et par Canards Illimités était injustifiée. Il s'agit en fait du principal commentaire émis par nos visiteurs. Incidemment, l'action intentée contre le gouvernement fédéral a été rejetée la semaine dernière et Canards Illimités s'est vu rembourser les frais d'avocat, même si cet organisme n'était pas la partie défenderesse. Je pense qu'il s'agit d'une excellente nouvelle pour nous.

Je n'entrerai pas dans les détails relatifs à l'édifice et aux programmes éducatifs car nos employés vous fourniront tous ces renseignements cet après-midi. Je vais cependant vous expliquer pourquoi nous avons construit le Centre. Bien des gens nous interrogent à ce propos. Canards Illimités est réputé depuis longtemps pour ses activités de protection et de mise en valeur de millions d'acres d'habitats aquatiques au Canada, activités menées en grande partie en collaboration avec les organismes que vous représentez. Toutefois, nous sommes arrivés à la conclusion que tout ce travail réalisé sur le terrain ne suffisait pas à lui seul à inverser le courant dans le domaine de la protection des terres humides. Nous avons le sentiment qu'il fallait nous engager dans un processus d'éducation et de promotion des grands principes écologiques et sociaux qui sous-tendent la protection des terres humides. Pour ce faire, il faut de toute évidence s'assurer que la population comprend la nature des problèmes et des solutions. C'est donc ce qui nous a incité à nous engager plus activement dans l'éducation. Bien que le Centre de conservation du marais Oak Hammock soit le centre directeur de ce programme, d'autres centres d'interprétation ailleurs au Canada accueilleront des programmes et des expositions à visée éducative. Nous envisagerons la construction de nos propres installations dans les endroits se prêtant à de telles activités mais dépourvues d'installations appropriées, mais certainement pas à l'échelle du Centre. En fait, j'ai récemment eu l'occasion d'assister à l'inauguration d'une exposition à Creston, en Colombie-Britannique. Nous participons également à une autre exposition avec le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le mouvement guide du Canada près de Whitehorse. Un bon nombre d'activités de ce type ont été menées à bien et nous espérons que d'autres verront le jour.

Nous pensons que le travail effectué au cours des deux prochains jours s'apparente en quelque sorte aux programmes éducatifs. L'expérience des autres participants vous permettra en effet d'apprécier la valeur de la politique sur les terres humides et d'apprendre comment élaborer votre propre politique et éviter les obstacles. D'après nous, le succès de toute politique sur les terres humides repose sur trois ingrédients importants, outre bien sûr de l'impératif de protection des terres humides. L'appui de la politique par le propriétaire foncier, et non seulement par les citoyens, constitue le premier et, sans doute, le plus important de ces ingrédients. Ces politiques doivent comporter des mesures favorisant la gérance privée et récompensant les propriétaires fonciers qui conservent les terres humides. Une démarche maladroite risquerait de pénaliser les propriétaires terriens en faveur de la conservation et d'entraîner la disparition d'autres habitats par des moyens juridiques. Deuxièmement, la politique doit être claire et simple pour toutes les sections de la société. Nous ne souhaitons pas que les politiques alourdissent le processus bureaucratique, qu'elles exigent une procédure d'évaluation environnementale coûteuse et longue ou qu'elle polarise davantage les divers intervenants sociaux. Il est certain que les avocats et les consultants profiteraient de politiques complexes et partisans, mais la société et, au bout du compte, les terres humides n'en tireraient aucun avantage. Enfin, la politique doit appuyer les activités de restauration, de remise en valeur et de gestion des terres humides, comme celles qui sont menées à bien en vertu du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. Étant donné les terribles dommages qu'ont subis les terres humides dans le passé et auxquels elles sont encore exposées aujourd'hui, toute politique qui n'encouragerait pas les initiatives de conservation serait une politique de négligence.

Nous vous souhaitons bonne chance dans vos délibérations et vous remercions beaucoup d'avoir choisi Oak Hammock comme lieu de cette rencontre. Comme je le disais plus tôt, il est très agréable de revoir ici certains amis et connaissances de longue date. J'espère avoir l'occasion de faire connaissance avec ceux d'entre vous que je n'ai pas eu la chance de rencontrer auparavant.

DIFFICULTÉS RELATIVES À LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DES TERRES HUMIDES DANS LES PAYSAGES AGRICOLES ET FORESTIERS DE L'ALBERTA

John Lilley

Commission des ressources en eau de l'Alberta

INTRODUCTION

La province de l'Alberta et la Commission des ressources en eau de l'Alberta ont commencé à élaborer une politique relative aux terres humides vers la fin des années 1980. Cette entreprise a débuté par un inventaire des terres susceptibles d'être drainées dans la région agricole de la province. Au lieu d'entraîner une augmentation des activités de drainage, cet inventaire a révélé qu'une partie considérable des marécages et des marais, soit environ 60 % de la superficie des terres humides de l'Alberta, était disparue, et que la formulation d'une politique de gestion de ces écosystèmes visant les terres agricoles s'imposait. Des séances de consultation publique ont eu lieu en 1990 et, en 1993, le Cabinet albertain a donné son aval à une politique provisoire de gestion des terres humides dans la partie habitée de la province. La mise en oeuvre de cette politique provisoire a été entreprise sous la gouverne d'un comité interministériel composé de cadres dirigeants et présidé par le Service de la protection de l'environnement de l'Alberta.

L'élaboration de cette politique particulière a permis de constater qu'il était également nécessaire de se doter d'une politique de gestion des tourbières. En conséquence, nous avons entrepris une deuxième phase d'élaboration afin de protéger les tourbières partout en Alberta et les terres humides situées en milieu forestier. Les séances de consultation publique quant à la déclaration de principes relative aux terres humides boisées ont eu lieu au cours de l'automne 1993. Le but de notre démarche consistait à produire une politique globale unique qui protégerait les zones marécageuses et les tourbières partout dans la province.

À l'heure actuelle, la Commission des ressources en eau de l'Alberta et le comité interministériel chargé du projet en sont aux derniers stades de l'élaboration de cette politique globale. La politique provisoire relative aux terres agricoles ou habitées et l'orientation générale de la protection des régions boisées ou inexploitées seront intégrées à cette politique.

Le but de la politique consiste à garantir la durabilité des avantages environnementaux, économiques et sociaux tirés des terres humides, maintenant et dans l'avenir.

PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LES PAYSAGES AGRICOLES ET FORESTIERS

Pour rendre compte des difficultés éprouvées lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique, il faut exposer les principaux facteurs qui différencient les terres humides situées en milieu agricole, ou habité, de celles qui se trouvent en zone forestière ou inexploitée (voir le tableau 1). La politique de l'Alberta devant tenir compte de tous ces facteurs, ceux-ci en ont fortement influencé la structure et la teneur.

TABLEAU 1 : PRINCIPALES DIFFÉRENCES AFFECTANT LA POLITIQUE ALBERTAINE EN MATIÈRE DE TERRES HUMIDES

FACTEUR	ZONE AGRICOLE	ZONE FORESTIÈRE
* type de terre humide	* marécage ou marais	* tourbière
* propriétaire	* particulier	* gouvernement
* étendue	* stations isolées	* réseaux étendus
* information	* un peu	* très peu
* pression exercée	* développement agricole et urbain	* exploitation des ressources
* étendue des dommages	* disparition de 60 % des terres humides	* non quantifiée, impact moins étendu
* appréciation de la valeur	* comprise, appréciée	* incomprise, moins appréciée

OUTILS EXISTANTS

Les outils de gestion des ressources des terres humides sont de trois types; il s'agit d'outils financiers, législatifs et incitatifs (voir le tableau 2).

PRINCIPAUX OBSTACLES À LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE RELATIVE AUX TERRES HUMIDES

Il incombe au gouvernement albertain d'aligner la gestion des ressources sur les intérêts de la province. Pour ce faire, le gouvernement dispose de divers outils (voir le tableau 2).

TABLEAU 2 : OUTILS DE MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE

FINANCIERS	LÉGISLATIFS	INCITATIFS
* subventions et stimulants	* lois et règlements	* éducation et information
* encouragement fiscal	* processus d'approbation	* recherche
* indemnité	* politiques et directives	* surveillance et rapport
* acquisition	* _____	* projets de démonstration

Toutefois, la politique doit s'insérer dans la structure administrative définie par le gouvernement. Or, la structure en vigueur en Alberta est assujettie à des restrictions budgétaires et à la déréglementation, de même qu'à la conservation de l'«avantage albertain». Le recours aux mesures incitatives ou à la réglementation est donc limité, ce qui constitue le premier grand obstacle à la mise en oeuvre de la politique des terres humides.

Contournement des restrictions provinciales

Il est peu probable que le gouvernement provincial mette de l'avant de nouvelles mesures incitatives pour encourager la conservation ou la gestion des terres humides. Cependant, les programmes existants vont vraisemblablement rester en place et pourraient être adaptés de façon à satisfaire aux besoins de la politique. On pourrait également éliminer les mesures coûteuses qui favorisent la disparition des terres humides, en particulier certains programmes d'encouragement agricole, ou modifier le régime d'imposition des terres humides à l'échelle locale.

Dans un même ordre d'idée, on ne prévoit pas adopter de nouvelle loi ou réglementation, mais les règlements en vigueur pourraient être appliqués plus rigoureusement. Les actuels processus d'approbation de projets pourraient tenir compte des terres humides de façon plus explicite. Les amendements imminents à la *Water Resources Act* [loi sur les ressources en eau] devraient contribuer à renforcer l'incidence des considérations environnementales sur les décisions relatives à la gestion des eaux.

Conscient que les mesures incitatives et la réglementation ne sont pas les seuls moyens d'arriver à ses objectifs quant aux terres humides, le gouvernement entend accorder une importance particulière à d'autres outils mis à sa disposition, notamment l'éducation. Il doit se montrer plus créatif et adopter une perspective plus fortement axée sur l'éducation afin d'encourager un changement d'attitude et la formation des partenariats nécessaires à l'atteinte des objectifs de la politique.

Maintien d'une attitude flexible

Les responsables de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique ne devraient écarter aucun outil éventuel, même s'il s'agit d'un outil inaccessible pour le moment. De même, la politique ne devrait exclure aucune action souhaitable dont la mise en oeuvre ne peut être réalisée qu'à une date ultérieure. En effet, les procédures de mise en oeuvre et la politique elle-même devraient être assez souples pour permettre de tirer parti de circonstances changeantes. Par exemple, il se peut que le financement du *Landowner Habitat Program* [programme de conservation des habitats par les propriétaires] soit un jour plus considérable et permette le versement de primes à la protection des terres humides appartenant à des particuliers.

La politique relative aux terres humides doit tenir compte des problèmes de gestion des terres publiques. Pour ce faire, il se peut que l'on doive centrer sa mise en oeuvre sur le système de présentation et d'approbation des projets touchant les forêts, tout en menant une campagne de sensibilisation axée sur la conservation des marécages et des marais appartenant aux particuliers, sur lesquels le gouvernement a moins d'influence et d'ascendant directs.

Concertation entre les paliers provincial et régional

La mise en application de la politique élaborée par le gouvernement provincial sera supervisée par les fonctionnaires. Cependant, en vertu d'un de ses principes fondamentaux, la politique sera mise en oeuvre à l'échelle régionale de façon que les gestionnaires des ressources puissent tenir compte des variations régionales relatives à l'abondance et à la valeur des terres humides ainsi qu'aux conséquences possibles des mesures appliquées.

La gestion de la mise en oeuvre devrait permettre de garantir la conformité des activités entreprises à l'échelle régionale avec l'objectif provincial; on ne souhaite pas, par exemple, que toutes les terres humides d'une région donnée soient détruites sous prétexte que les terres humides d'une autre région sont toutes protégées.

Il faut tenir compte des conséquences des autres politiques gouvernementales pendant la mise en oeuvre de la politique des terres humides afin de réduire le risque de conflit entre les objectifs et les mesures entreprises. En Alberta, on recourt pour ce faire à un Comité de mise en oeuvre et à des comités régionaux chargés d'examiner les divers programmes qui affectent le plus la gestion des terres humides et de cerner les problèmes d'incompatibilité.

Élaboration du processus décisionnel

Les activités de mise en oeuvre devraient comprendre un processus qui permette aux gestionnaires de ressources de fonder leurs décisions sur les mêmes principes et valeurs et d'établir un certain ordre dans la prise de décisions subjectives relevant d'une comparaison entre des avantages environnementaux, économiques et sociaux.

Modification des attitudes relatives aux terres humides

L'éducation est un des meilleurs outils dont le gouvernement peut se servir pour susciter un changement d'attitude et favoriser l'abandon des activités qui affectent le plus les terres humides, surtout sur les terres appartenant à des particuliers. Cependant, il importe tout autant de sensibiliser les employés gouvernementaux qui décident des activités menées sur les terres provinciales.

Voici quelques-unes des croyances qu'il faut renverser :

- les terres humides (surtout les tourbières) abondent et n'ont pas besoin de protection;
- il n'est pas nécessaire de s'occuper des tourbières en l'absence de situation critique;
- les tourbières sont des terres en friche ou des terres sans valeur; et
- la protection des terres humides mettra un frein à tout développement économique, et inversement, tout développement est nuisible pour l'Alberta.

Engagement des ministères

Pour favoriser une mise en oeuvre coordonnée et harmonieuse, et pour obtenir l'appui politique nécessaire au succès, il importe que tous les ministères visés agissent de façon concertée. Or, aucun mandat légal n'oblige les ministères à collaborer les uns avec les autres. En conséquence, on devrait s'efforcer d'obtenir l'aval de ceux-ci. En général, les divers ministères qui ont joué un rôle dans l'élaboration de la politique sont plus enclins que les autres à participer à la mise en oeuvre de celle-ci.

TABLEAU 3 : PRINCIPALES DIFFICULTÉS LIÉES À LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE RELATIVE AUX TERRES HUMIDES

- * contourner les restrictions provinciales
 - * préserver une attitude flexible
 - * agir de façon concertée
 - * élaborer un processus décisionnel
 - * changer les attitudes
 - * obtenir l'engagement des ministères
-

CONCLUSION

Les travaux de la Commission des ressources en eau de l'Alberta ont permis d'arriver aux deux grandes conclusions énoncées ci-dessous.

Premièrement, il importe de conserver une attitude aussi flexible que possible en ce qui a trait à la politique des terres humides et à la mise en oeuvre de celle-ci. Les terres humides ne sont pas toutes identiques, tout comme les problèmes qui les touchent, et les conditions de gestion varient. Dans la mesure du possible, les gestionnaires de terres humides devraient recourir à tous les outils offerts, tout en essayant de déceler les occasions de faire progresser la cause des terres humides. L'utilisation d'un seul outil, comme la réglementation, ne donne pas des résultats satisfaisants dans tous les cas. En effet, la gestion des terres humides est trop complexe pour se prêter à des solutions simples.

Deuxièmement, il faut tenir compte des divers rôles que le gouvernement est appelé à jouer dans la gestion des terres humides, et adapter les activités aux circonstances. Sur les terres publiques dont la gestion relève du gouvernement ou dans le cas de projets assujettis à une approbation gouvernementale, le système de présentation et d'approbation devrait permettre de tenir compte des valeurs et des questions propres aux terres humides. En ce qui a trait aux terres appartenant à des particuliers, les activités du gouvernement devraient être axées sur l'éducation et, dans une certaine mesure, sur les mesures incitatives, et viser l'adoption de l'attitude nécessaire à l'atteinte des objectifs de la politique.

QUESTIONS

- Q. Permettez-moi de faire une remarque et de poser une question. Je ne suis pas sûr que nous devons considérer la tendance à la déréglementation comme étant néfaste. Étant donné que le gouvernement abandonne un grand nombre d'activités nuisibles auxquelles il se livrait auparavant, je pense qu'il s'agit d'une tendance favorable. Deuxièmement, je me demandais pourquoi vous considérez les restrictions budgétaires comme un obstacle à la conservation des terres humides. Il se peut que l'époque des grands programmes d'assèchement payés à même les fonds publics tire à sa fin; il me semble qu'en tant que partisans de la conservation des terres humides, nous devrions considérer ces restrictions comme un avantage.
- R. Je suis d'accord avec vous. Les restrictions budgétaires ne sont pas nécessairement un désavantage, mais, à cause d'elles, nous ne pouvons plus envisager de verser des primes d'encouragement à la conservation des terres humides, ni de consacrer des fonds à l'adoption de certains comportements ou à l'acquisition de terres humides. Par contre, j'admets qu'elles ont entraîné l'élimination des programmes qui favorisaient l'assèchement des terres. Nous devons réorienter notre action. Si des fonds se libèrent à la suite d'un transfert de subventions, il faut réorienter leur affectation et s'assurer qu'ils seront dépensés dans l'intérêt de la politique des terres humides.

- Q. J'ai bien aimé vos commentaires sur l'absence de pressions et de connaissances sur les tourbières du nord de l'Alberta. Je sais qu'un des participants à cet atelier fait partie d'un groupe tributaire des ressources des tourbières; peut-être cette personne voudra-t-elle nous faire part de ses commentaires un peu plus tard. J'aimerais savoir dans quelle mesure les tourbières de l'Alberta sont menacées ou exploitées à l'heure actuelle. Quelle est l'importance des activités menées dans ces milieux?
- R. Tout dépend du type d'activité dont on parle. Il se peut que j'aie présenté le problème de l'ignorance trop simplement. Nous savons certaines choses au sujet des tourbières mais nous sommes cependant ignorants sur d'autres points. On peut se demander, par exemple, quelles sont les répercussions immédiates et à long terme du développement du réseau routier, de l'exploitation forestière et des réseaux d'oléoducs sur l'hydrologie des tourbières. Il se peut que nous ignorions ce genre de choses. Je ne pense pas que nos connaissances soient assez étendues en ce qui a trait au réaménagement consécutif à la récolte de la tourbe. Nos activités d'exploitation forestière et de prospection sont intenses, et nos réseaux de routes, d'oléoducs et de gazoducs, très étendus. Les activités de récolte de la tourbe visent principalement les régions marginales situées près de la partie sud de la zone forestière. Dans le sud de l'aire de distribution des tourbières, certains des terrains appartiennent à des particuliers, et une partie du paysage forestier est converti à des fins agricoles. Très souvent, on améliore la qualité des terres destinées à l'agriculture en brûlant la tourbe ou en asséchant le terrain.
- Q. Je ne veux pas vous contredire mais à titre d'information, sur les quelques dix millions d'hectares de tourbières situés en Alberta, environ quatre ou cinq milliers d'acres sont exploités. Il s'agit donc d'une proportion très faible de la superficie totale des tourbières. Les activités de récolte sont concentrées dans la partie sud de la zone verte à cause de la proximité des marchés. Les régions nouvellement exploitées sont situées plus au nord. L'industrie de la tourbe s'est engagée à agir de façon responsable et à laisser sur place assez de tourbe pour que les tourbières redeviennent des terres humides fonctionnelles une fois la récolte terminée. À notre avis, on peut affirmer sans se tromper que notre objectif à long terme est de rendre les tourbières de nouveau fonctionnelles en tant que terres humides. Nous avons de bons exemples à ce propos : la plupart des tourbières exploitées se régénèrent éventuellement d'elles-mêmes. Nous menons également d'importants travaux de recherche afin de trouver des moyens d'accélérer le processus de régénération spontanée. Voici quelques données qui devraient permettre de vous donner l'heure juste; je ne voudrais pas que vous pensiez que l'industrie de la tourbe est responsable de tout le tort causé aux tourbières du Canada : dans l'ensemble du pays, nos activités de récolte visent environ 16 000 hectares des 110 millions d'hectares de tourbières. En 50 ans, l'industrie de la tourbe a terminé la récolte ou abandonné l'exploitation de seulement 2 000 à 3 000 hectares de tourbières. Comme vous pouvez le constater, il s'agit d'un processus très lent. L'industrie n'a pas beaucoup d'incidence sur les ressources en tourbe.

Cependant, dès qu'il est question de l'utilisation des tourbières, presque tous les regards se tournent vers nous parce que nous sommes la seule industrie qui exploite cette ressource.

- R. Je reconnais votre intervention au sujet de la législation. Mais vous devez convenir que l'on ne peut pas demander aux organismes de réglementation et d'émission des permis d'aménagement ou d'assèchement de faire leur travail en l'absence de lignes directrices quelconques ou, à tout le moins, d'une politique. Sans politique, les organismes de réglementation ne peuvent pas agir. Il est difficile de transmettre un message conséquent tant que les gouvernements ne se dotent pas d'une politique.
- Q. Vous avez parlé de la nécessité d'une structure qui favoriserait une mise en oeuvre harmonieuse de la politique tout étant sensible aux variations régionales. Pourriez-vous nous donner quelques exemples tirés de l'expérience albertaine, afin d'illustrer vos tentatives de mise en oeuvre ou d'intégration de stratégies concertées?
- R. Il s'agit d'un objectif que nous poursuivons encore. Il est stipulé dans la politique elle-même - et pour cette raison, il fait bon de siéger à la Commission parce que celle-ci ne participe pas à la mise en oeuvre de la politique, qui est confiée au Service de la protection de l'environnement de l'Alberta - que les variations régionales seront prises en compte et que des objectifs régionaux de gestion des terres humides seront élaborés en consultation avec les communautés et les autorités visées. Nous sommes en train de déterminer les moyens d'atteindre cet objectif. Le Service de la protection de l'environnement de l'Alberta a établi des comités régionaux afin de définir les besoins des régions. La raison principale en est que, outre le fait qu'il faut tenir compte des variations régionales, le pouvoir de décision quant aux terres appartenant à des particuliers est détenu pour la plus grande part par les municipalités, en vertu des plans d'aménagement. En conséquence, il faut convaincre les municipalités d'intégrer la mise en oeuvre de la politique à leurs plans, sinon le seul outil qui reste est l'éducation. Ainsi, les décisions relatives à l'aménagement sont prises à l'échelon local. Nous avons tenté de diffuser notre intention de tenir compte des différences régionales et nous allons faire participer les autorités locales aux décisions relatives à l'avenir des régions. Nous n'avons pas encore fini de cerner les moyens de réaliser cet objectif.

EXPÉRIENCE RELATIVE À LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE SUR LA CONSERVATION DES TERRES HUMIDES

*Pauline Lynch-Stewart
Lynch-Stewart and Associates*

et

*Gerry Lee
Service canadien de la faune
Environnement Canada*

INTRODUCTION PAR GERRY LEE

Je veux simplement exposer les prémisses du prochain exposé. Pendant l'élaboration de la Politique fédérale sur les terres humides et la diffusion de la déclaration de principes dans les divers groupes fédéraux, provinciaux et non gouvernementaux, nous avons constaté qu'avec le temps, nous arrivions à expliquer les fondements de notre politique à ces groupes. L'inconvénient de cette démarche, c'est qu'habituellement, nous nous adressions (dans le cas du gouvernement fédéral) aux employés de l'administration centrale. Ce sont ces personnes mêmes qui examinent les exposés d'intention soumis au Cabinet. Elles posent leur série de questions standard, nous demandent ce qu'elles doivent faire de notre projet, et notre travail consiste à calmer leurs appréhensions. Ceci fait, elles se disent raisonnablement satisfaites de nos réponses ou, du moins, ne s'opposent pas à ce que nous tentons de faire. La politique est ensuite approuvée, et il ne reste plus qu'à exécuter les intentions qui y sont énoncées. Supposons maintenant que vous ayez fait votre exposé devant les employés de l'administration centrale de Transports Canada et qu'il se soient déclarés satisfaits de votre projet. Puis, une fois la politique adoptée, le gestionnaire d'un aéroport vous pose la question suivante à brûle-pourpoint : «L'administration centrale m'a chargé d'intégrer cette politique à la conduite de nos activités, mais comment dois-je m'y prendre pour y arriver?»

Si vous êtes chanceux, cette question sera posée sans qu'il y ait d'enjeu réel à la clé. Mais habituellement, tel n'est pas le cas. Vous entendrez plutôt : «J'ai un problème, quelqu'un est venu frapper à ma porte et on parle de soumettre ce point à un comité plénier la semaine prochaine. Qu'est-ce que je dois faire avec la Politique fédérale sur les terres humides?» Ce genre de question signale le début de vos problèmes. En effet, pendant le processus d'élaboration, on a rarement l'occasion d'examiner à fond les applications pratiques de la Politique afin de cerner les questions prévisibles et de trouver l'orientation et les modalités de mise en oeuvre idéales.

Nous avons compris qu'il fallait préparer des lignes directrices afin de les distribuer non seulement à notre propre ministère en vue d'aider nos employés à conseiller les autres ministères, mais directement aux autres ministères pour que ceux-ci puissent aider les personnes véritablement en charge de la gestion des terres et leur dire comment interpréter la Politique et agir. Nous avons donc entrepris une étude afin d'examiner de quelle façon les gestionnaires pouvaient mettre la Politique en oeuvre, de prévoir certaines de leurs questions et d'établir une sorte de norme en matière d'application de la Politique au palier fédéral. Il ne s'agit là que d'un aspect de la Politique. Celle-ci traite des activités menées sur les terres fédérales mais porte également sur les programmes qui ont des répercussions sur les terres humides partout au pays, par exemple, les programmes de subvention. L'exposé qui suit ne traite que des terres fédérales. Aussi, sans dévoiler davantage l'objet de cette présentation, je cède la parole à Pauline.

AVANT-PROPOS DE PAULINE LYNCH-STEWART

Comme le disait Gerry Lee, je vais vous entretenir de la première version des lignes directrices à l'intention des gestionnaires de terres fédérales portant sur la mise en oeuvre de la *Politique fédérale sur la conservation des terres humides*. Avant de commencer la rédaction de ce guide, j'ai discuté avec les sept ou huit ministères qui sont responsables de la majorité des terres fédérales. En effet, il ne faut pas oublier que les terres visées par la Politique appartiennent à diverses agences fédérales; il s'agit notamment des terres sur lesquelles des logements à prix modique sont construits par la Société canadienne d'hypothèque et de logement, des terrains d'exercices de la Défense Nationale, des installations portuaires et des aéroports, des parcs nationaux, de la Ceinture verte qui entoure la Capitale nationale, des terres de la zone boréale et des terrains réservés à l'agriculture expérimentale ou à la conservation des habitats fauniques. Il faut en outre tenir compte des diverses compétences des gestionnaires de ces terres. Ainsi, parmi les gestionnaires auxquels je me suis adressée, il y avait des commandants de base ayant déjà une longue carrière militaire derrière eux, des personnes qui avaient de l'expérience dans le milieu de l'immobilier, qui avaient acheté, vendu ou loué, et des écologistes chevronnés. Le guide que nous rédigeons s'adresse à toutes ces personnes et traite de tous ces types de terres.

Outre les gestionnaires des terres, j'ai également consulté les bureaux régionaux du Service canadien de la faune. Je sais qu'on les appelle maintenant bureaux régionaux de la Direction de la conservation de l'environnement, mais aux fins de cet exposé, je vais parler de l'administration centrale et des bureaux régionaux du Service canadien de la faune (SCF). J'espère que vous me pardonnerez cet écart. J'ai donc posé les quelques questions suivantes à toutes ces personnes : Quelle est votre expérience dans le domaine de la mise en oeuvre de la Politique jusqu'à maintenant? À quels problèmes ou questions vous êtes-vous heurté pendant la mise en application de cette Politique? Comment vous êtes-vous tiré d'affaire? Que doit contenir le guide pour vous permettre de remplir votre mission?

Nous avons terminé la première version d'un guide à l'intention des gestionnaires de terres fédérales intitulé *Mise en oeuvre de la politique des terres humides : Guide à l'intention des gestionnaires des terres fédérales* (appelé le *Guide*). Il s'agit d'un guide général visant à répondre au pied levé à quelques questions de premier plan touchant le processus de mise en oeuvre de la Politique, dont les suivantes : Quand et comment faire appel à la Politique pour régler les nombreux problèmes de gestion des terres fédérales? Quelles sont les véritables répercussions de la Politique sur les transactions immobilières, les évaluations environnementales et les processus de planification des plans directeurs fédéraux? Quel est le lien entre la Politique fédérale et les politiques provinciales? À qui peuvent s'adresser les gestionnaires de terres fédérales pour obtenir des conseils, des renseignements ou de l'aide? Tout comme le guide publié récemment par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et portant sur la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le *Guide* vise à aider les ministères fédéraux à élaborer leurs propres plans et directives conformément aux objectifs de mise en oeuvre de la Politique fédérale des terres humides.

Dans cette première version du *Guide*, on explique les termes de la Politique, comment interpréter celle-ci et quelle est l'intention sous-tendant les principaux énoncés liés directement à la gestion des terres fédérales. On y trouve également des renseignements pratiques sur les rôles et les responsabilités des gestionnaires des terres fédérales et du Service canadien de la faune ainsi que sur les processus et outils qui permettent d'assumer ces responsabilités. Le *Guide* fournit également des références et des ressources en vue d'aider les gestionnaires à s'acquitter de leur mission.

Le *Guide* comprend trois grandes sections. La première est intitulée «*Comprendre de la politique des terres humides*». On y répond aux questions du type suivant : Pourquoi le gouvernement a-t-il élaboré une politique des terres humides? Qui est responsable de la mise en oeuvre de cette politique? Quel est le sens de cette politique? La deuxième section intitulée «*Préparation et planification avancées*» encourage les gestionnaires des terres fédérales à adopter une approche proactive en procédant à l'inventaire et à l'évaluation des terres humides, en élaborant des directives de conservation des terres humides, en établissant des réseaux de relations en vue de prendre des décisions opportunes et éclairées au sujet des ressources des terres humides, et en s'efforçant de comprendre le concept de partenariat en conservation. Enfin, la troisième section intitulée «*Prestation des opérations*» expose les moyens d'appliquer les processus, par l'intermédiaire de mécanismes tels que l'évaluation environnementale, les transactions immobilières et le recours aux lois fédérales sur la protection de l'environnement.

Je ne commenterai que les grandes lignes du *Guide* sans entrer dans les détails, car le texte final n'a pas encore été révisé par le Service canadien de la faune.

COMPRENDRE LA POLITIQUE DES TERRES HUMIDES

Dans la première section du *Guide* («*Comprendre la politique des terres humides*»), on explique tout d'abord pourquoi le gouvernement a élaboré une politique des terres humides. Cette section traite, entre autres, de l'importance des terres humides, de l'utilité des politiques fédérales et de la «mise en application» de la Politique. Elle comprend également un encart dans lequel est exposée la définition des terres humides.

En réponse à la deuxième question (Qui est responsable de la mise en oeuvre de cette politique?), le *Guide* décrit le rôle consultatif particulier de l'administration centrale et des bureaux régionaux du SCF et détaille les rôles distincts de ces entités. On y insiste en particulier sur le rôle des ministères spécialisés en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. On y trouvera les adresses et numéros de téléphone des administrations centrales et bureaux régionaux du SCF, ainsi qu'une annexe portant sur l'application des politiques provinciales dans la gestion des terres fédérales. Ce point important a été soulevé pendant le processus de consultation.

La réponse à la troisième question présentée dans cette section du *Guide* (Quelle est la position exprimée dans la Politique au sujet des terres humides et de la gestion des terres fédérales, et quel en est le sens?) illustre les deux principales stratégies de la Politique en matière de gestion des terres fédérales. Cette réponse est axée sur les expressions qui méritent plus d'explication comme «pratiques exemplaires», «développement durable», «fonctions des terres humides», «mise en valeur des fonctions des terres humides» et «aucune perte nette des fonctions des terres humides». On y définit ces expressions et on en justifie l'inclusion à la Politique.

Enfin, il reste une dernière question : «Comment dois-je m'y prendre pour mettre en oeuvre la Politique tout en assumant mes propres responsabilités hiérarchiques ou en poursuivant les objectifs de mon ministère?». Cette question renvoie le gestionnaire aux deux sections suivantes, conçues pour l'aider à mettre la Politique en application grâce à la préparation et à la planification avancées et à l'exécution opérationnelle. Un autre encart décrit la démarche d'application particulière au Nord canadien.

PRÉPARATION ET PLANIFICATION AVANCÉES

La deuxième grande section de cette première version du *Guide* traite de préparation et de planification avancées, plus particulièrement d'inventaire et d'évaluation. Des projets d'inventaire et d'évaluation y sont définis, décrits et donnés en exemple. Il s'agit d'un fervent plaidoyer en faveur de l'établissement d'inventaires et de la réalisation d'évaluations; ces deux démarches devraient simplifier le travail des gestionnaires de terres fédérales à long terme et comportent de nombreux avantages environnementaux et économiques. Cette section comprend également une liste d'adresses où le gestionnaire peut obtenir une aide concrète ou des renseignements au sujet de l'inventaire et de l'évaluation des terres humides.

Des directives en matière de conservation figurent également dans cette section. Ainsi, la préparation avancée peut être axée sur les activités courantes du ministère et sur la conception ou la diffusion de pratiques de gestion qui permettent de mener à bonne fin ces activités tout en protégeant les terres humides. Par exemple, l'autorité fédérale peut décider de créer des normes quant à l'exploitation des terres humides ou des terres adjacentes, ou d'adapter les normes existantes, en vue de les inclure au processus d'approbation des projets qui peuvent affecter ces terres. Elle peut aussi décider d'élaborer des lignes directrices en matière d'atténuation, ou de codifier certaines activités comme la coupe de bois, les projets de stabilisation du littoral ou l'entretien systématique des terres humides et des terres adjacentes. Cette section contient également des références bibliographiques relatives aux directives existantes ou aux ressources pouvant servir à l'élaboration de lignes directrices.

La section portant sur la préparation avancée traite aussi de l'établissement d'un réseau de relations pouvant se révéler très précieuses pour la conservation des terres humides. Un tel réseau permettrait aux gestionnaires de terres fédérales de se tenir à jour au sujet des modifications touchant les plans, les politiques ou l'utilisation des terres qui peuvent avoir une incidence sur les terres fédérales dont ils sont responsables, et de savoir qui consulter à propos de la gestion des terres humides. Cette section comprend une liste de groupes qui peuvent aider les gestionnaires des terres fédérales.

Nous essayons aussi de familiariser les gestionnaires des terres fédérales avec le concept de «partenariat en conservation». Pour ce faire, nous avons décrit les types de partenariats éventuels qui offrent diverses occasions de compléter et d'appuyer les efforts entrepris au palier fédéral. Nous examinons plusieurs types de partenariats et fournissons, dans la mesure du possible, des exemples d'entente de conservation engageant la participation de partenaires fédéraux. Les ententes conclues avec des organismes non gouvernementaux, les ententes multilatérales, les projets d'intendance privée et de propriété bénéficiaire sont également décrits. Le gestionnaire trouvera une liste de références choisies lui permettant de se renseigner davantage sur le partenariat en conservation.

PRESTATION DES OPÉRATIONS

Dans la dernière section du *Guide*, on explique comment appliquer les considérations relatives aux terres humides à la gestion quotidienne des programmes et des projets. On y expose le rôle de l'évaluation environnementale (ÉE) en tant que principal outil permettant d'atteindre les objectifs de la Politique. En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la majorité des tâches relatives à la gestion des terres fédérales supposent une évaluation de ce type. Cette section comprend une description des modalités de mise en oeuvre de la politique fondées sur l'ÉE et traite aussi des responsabilités relatives à la gestion des terres fédérales qui n'exigent pas une telle évaluation en vertu de la Loi.

Au départ, le *Guide* explique quand et comment intégrer les considérations relatives aux terres humides à la phase auto-gérée du processus d'ÉE. On y expose deux façons de procéder.

Premièrement, on intègre les objectifs de la Politique à une démarche d'atténuation structurée comportant une séquence hiérarchique de mesures possibles - évitement, réduction et réparation - définies et assujetties à des critères précis. En suivant cette séquence, le gestionnaire de terres fédérales peut établir une ligne de conduite acceptable quant aux terres humides éventuellement touchées par les projets dont il a la responsabilité. Le gestionnaire doit respecter cette séquence de mesures d'atténuation s'il veut atteindre les objectifs de la Politique dans le cadre du processus d'ÉE. Cette section explique aussi comment s'inscrit la séquence des mesures d'atténuation dans ce processus. Dans le guide qui accompagne la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, on expose les huit étapes nécessaires à la réalisation du processus d'ÉE par les autorités fédérales. La lecture de notre *Guide* permet de comprendre comment s'insère notre séquence de mesures d'atténuation dans ce processus par étapes. Le *Guide* analyse également la possibilité de recourir à l'indemnisation en vue de diminuer la portée évaluée des effets nuisibles. Enfin, le *Guide* examine d'autres processus décisionnels n'exigeant pas d'ÉE en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Il est premièrement question des politiques, des plans et des programmes compris dans les directives du Cabinet. Conformément à ces directives, il faut intégrer un processus d'ÉE aux déclarations de principes et programmes soumis au Cabinet aux fins d'examen et d'approbation. Le *Guide* explique comment atteindre les objectifs relatifs aux terres humides par l'intermédiaire de ce processus.

Ensuite, on explique comment appliquer la Politique aux transactions immobilières effectuées en l'absence de plan d'aménagement précis. En vertu de la Loi, celui qui cède, achète ou loue une propriété sans que les principaux détails d'un projet ne soient connus n'est pas tenu d'effectuer une ÉE. Nous offrons donc des solutions de rechange permettant d'atteindre les objectifs de la Politique dans ces circonstances.

Pour terminer, nous examinons les mesures de surveillance de la qualité de l'environnement et d'application des règlements connexes. Nous rappelons aux gestionnaires de terres fédérales qu'il ne faut pas envisager la conservation des terres humides uniquement dans le contexte d'aménagements éventuels, mais qu'il surveiller la santé de ces écosystèmes et lutter contre les signes de détérioration relevés dans ces milieux. Plusieurs solutions conformes à la poursuite des objectifs de conservation s'offrent aux gestionnaires dans le cas où les répercussions environnementales découlent d'activités menées sur des terres adjacentes. Enfin, nous examinons les règlements qui peuvent affecter les terres humides n'appartenant pas au gouvernement fédéral. Dans le cas où une autorisation fédérale est exigée, qu'il s'agisse de terres fédérales ou non, on ne peut considérer les éventuelles répercussions environnementales qui pourraient être attribuables à une telle autorisation (qu'il s'agisse d'un permis, d'une licence, etc.) que si les terres humides visées sont situées sur des terres fédérales ou si les répercussions éventuelles touchent une région administrée par le gouvernement fédéral. Nous proposons des moyens d'atteindre les objectifs de la Politique sans recourir au processus d'ÉE.

CONCLUSION

En bref, je pense que le *Guide* ne fait qu'effleurer l'aspect pratique de la conservation des terres humides. Ce document traite des processus ou de l'administration de la Politique et non des considérations écologiques ou techniques qui devraient aller de pair avec ces processus si l'on veut vraiment atteindre les objectifs de la Politique. Par conséquent, il faut définir non seulement les fonctions des terres humides, mais également les moyens de mesurer ou d'évaluer ces fonctions. Avons-nous seulement commencé de cerner les considérations particulières aux terres humides dans le processus d'ÉE? Je parle ici de tout ce qui touche ces milieux, de la manière de décrire les terres humides dans le cadre d'une ÉE à l'évaluation des répercussions. Peut-être avons-nous aussi besoin d'un guide sur la façon d'appliquer avec succès les mesures d'atténuation, de mise en valeur et de restauration. Les sources de ce genre de renseignements devraient figurer dans un tel guide.

QUESTIONS

- Q. Quand aurons-nous l'occasion d'examiner ce document et de le mettre en pièces?
- R. Je pense que Clayton Rubec peut répondre à cette question.
- R. Nous avons terminé la version provisoire du *Guide* cette semaine seulement, aussi vous êtes les premiers à en avoir un aperçu. Nous entendons toutefois commencer par réviser ce document nous-mêmes afin de vérifier que la forme correspond bien à l'intention. Ensuite, nous devons le faire traduire en français et le distribuer à tous les employés d'Environnement Canada. Nous entreprendrons bientôt le processus de consultation avec nos bureaux régionaux. Nous voulons en outre consulter les autres agences fédérales au sujet de la teneur du *Guide*; nous voulons savoir si le *Guide* est acceptable, s'il est conforme aux exigences et aux besoins de nos agences de gestion. De plus, la rédaction du *Guide* a été fondée sur l'hypothèse que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est adoptée par le Parlement (La *Loi* a été adoptée en octobre 1994). À l'évidence, si la *Loi* n'est pas adoptée, le *Guide* ne sera pas publié sous sa forme actuelle. Nous avons toujours assumé une philosophie axée sur l'ouverture d'esprit et la libre consultation en matière de politique fédérale relative aux terres humides. Par conséquent, nous devons tout d'abord nous conformer au processus interne en vigueur à Environnement Canada et au Service canadien de la faune. Il faut que nos collègues se sentent disposés à accepter les responsabilités et le rôle que nous leur demandons d'assumer. Nous devons coucher sur le papier les responsabilités des autres ministères fédéraux et nous assurer que celles-ci sont bien réalistes. Nous croyons qu'elles le sont. J'ai révisé ce document et jusqu'à présent j'en suis satisfait, mais il ne m'appartient pas de décider de sa forme finale. Nous voulons en outre que ce document soit offert au public et à toutes les sphères de compétence au pays. Cette étape sera rapidement franchie. Le processus de consultation ne devrait pas s'étirer indûment. Il sera de

courte durée, du moins je l'espère. Avez-vous d'autres commentaires à partager avec nous à ce sujet, M. Lee?

Le seul ajout auquel je peux penser touche le point suivant : nous invitons les autres paliers de gouvernement à nous faire part de tout autre processus semblable au nôtre qui serait actuellement en cours dans les provinces et qui pourrait nous aider dans notre démarche. Comme il n'existe pas de précédent dans ce domaine, nous apprenons à mesure que le processus évolue. Si nous apprécions vos commentaires, nous aimerions également savoir comment vous vous tirez d'affaire dans ce genre de situation.

Q. J'apprécie votre dernière intervention. Vous avez parlé de l'incidence des problèmes survenant sur les terres dont la gestion ne relève pas du gouvernement. Je pense que vous devriez considérer ce problème sous un tout autre angle. Comment pouvons-nous réagir aux activités d'aménagement de terres non fédérales qui affectent les terres fédérales? Il faudrait vraiment trouver un terrain d'entente sur ce point. Je n'ai pas lu votre document mais je suis sûr qu'il est bien fait. J'aimerais seulement que nous trouvions un moyen d'atténuer les répercussions, sur les terres fédérales, qui découlent d'entreprises menées sur d'autres terres.

R. Ce point a été un des plus étudiés pendant les séances de consultation. Je parie qu'il s'agit d'un des trois problèmes mentionnés le plus souvent par les gestionnaires de terres fédérales. Nous avons tenté de fournir des solutions de rechange à ces problèmes. J'ai vraiment hâte de voir les résultats de l'examen du document au palier régional, parce que c'est à ce niveau que sont réglées ces questions, sur le terrain et au jour le jour. Les propositions présentées dans le *Guide* sont bien pratiques mais il en existe peut-être de meilleures. Nous sommes impatients d'entendre les résultats des consultations.

Q. Je me demandais pour quelle raison d'autres ministères fédéraux n'avaient pas été invités à participer à l'élaboration de ces lignes directrices. Je présume que vous souhaitiez obtenir l'assentiment des autres ministères; parfois la meilleure manière d'y arriver est d'inviter les intéressés à participer dès le début.

R. Vous avez raison. Cependant, comme je le disais plus tôt, nous avons choisi sept ou huit ministères. Nous avons fait notre possible compte tenu du temps et des budgets impartis.

Nous avons commencé par soumettre un questionnaire aux autres ministères et aux membres de notre ministère. Pauline a interrogé les gestionnaires travaillant dans une grande variété d'agences fédérales, mais sa démarche était limitée en quelque sorte à cause du temps et du budget alloués. Ce processus a maintenant repris. Quand nous aurons mené à bien le processus de révision interne à Environnement Canada, nous communiquerons avec toutes les agences fédérales dont les activités pourraient avoir une influence ou un effet sur les terres humides afin de leur demander d'évaluer notre

document et de nous faire part de leurs commentaires. Il s'agit de la dernière étape du processus.

Il fallait présenter un document pour susciter des commentaires valables sur l'action à entreprendre. Un grand nombre de gestionnaires de terres fédérales ont levé la main et demandé à voir la première version. Voilà comment on obtient la participation des parties intéressées.

- Q. Le *Guide* traite-t-il de la cession de terres fédérales et des conséquences de cette transaction éventuelle sur la perte ou la rétention des terres humides?
- R. Oui, mais ce dossier est un sac d'embrouilles juridiques. J'ai consulté des avocats au sujet de la possibilité de poser des conditions de location ou d'inclure des mises en garde ou des servitudes dans les contrats de cession et de transfert de terrains. Je ne pense pas que les avocats aient encore établi la validité de ces conditions aux yeux des tribunaux. Les servitudes font partie d'une autre catégorie; il s'agit d'une sorte de condition liée au transfert. Ce n'est pas une mince affaire que d'essayer de garantir la conservation d'une terre humide sur une propriété privée. Mais nous cherchons un moyen d'y arriver.
- Q. Comment règle-t-on la question des habitats des Prairies situés en hautes terres? Je pense que les tourbières et les marécages sont généralement isolés, mais dans le cas des estuaires de la côte du Pacifique, il faut penser aux caractéristiques hydrologiques et aux répercussions des activités menées aux alentours, et pas nécessairement aux terres humides comme telles. Il faut penser à cela. Je me demande si vous abordez ce point dans votre document.
- R. Je pense que l'intention de considérer les terres humides dans un contexte écologique est exprimée clairement et fermement dans la Politique. Nous sommes convaincus que le principal véhicule de mise en oeuvre de la Politique, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, permettra de tenir compte de cette réalité. Nous pensons avoir tenu compte de ce point.
- Q. Je voudrais vous enjoindre à la prudence la plus extrême au sujet de l'engagement et du droit de regard du gouvernement fédéral sur les terrains qui ne font pas partie des terres fédérales. Nous avons des exemples précis - dont un que je connais bien et qui touche le parc national du Mont-Riding. Un grand nombre des terres humides situées à l'extérieur de ce territoire fédéral ont été altérées ou mises en valeur à la suite d'activités de gestion des terres entreprises par diverses agences. La notion de politique fédérale ou de droit de regard sur les terrains situés hors des territoires fédéraux nous donne bien des problèmes, aussi je ne suis même pas sûr que vous vouliez aborder ce champ d'action. En réalité, nous savons très bien que ces terres humides font partie d'un complexe hydrographique qui couvre aussi bien les terres fédérales que les terres privées. Je vous rappelle que dans le cas du parc national du Riding Mountain, la

proposition de création d'une zone tampon autour du parc avait failli entraîner une réaction violente. Je pense qu'il faut aborder ce genre de question avec une extrême prudence, en prenant bien soin de tenir compte des préoccupations régionales et des autorités provinciales.

EXPÉRIENCE RELATIVE À LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE ONTARIENNE EN MATIÈRE DE TERRES HUMIDES

Kevin Loftus
Direction des écosystèmes aquatiques
Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario

INTRODUCTION

Mon exposé portera sur l'expérience relative à la mise en oeuvre de la *Déclaration de principes* en matière de terres humides adoptée en Ontario. Je me propose donc de faire un bref historique de l'élaboration de cette politique, d'exposer la teneur de la Déclaration, notamment les objectifs établis et les répercussions de cette politique sur l'aménagement des terres, puis de résumer notre démarche de mise en oeuvre. Je donnerai ensuite quelques définitions et aborderai les exigences relatives aux études d'impact sur l'environnement (EIE). Je traiterai ensuite de l'efficacité de cette politique, en donnant un aperçu des difficultés ou des dossiers liés à la mise en oeuvre, pour parler enfin des leçons tirées de cette expérience qui pourraient se révéler utiles à ceux qui prévoient élaborer des politiques semblables.

La plupart d'entre vous savez pourquoi l'Ontario a besoin d'une politique en matière de terres humides. En effet, dans la partie sud de la province, plus de 75 % des terres humides ont disparu depuis l'arrivée des colons européens et, bien que les pertes essuyées dans le nord de l'Ontario ne soient pas aussi importantes, elles sont de plus en plus étendues, particulièrement dans les zones côtières. Il existait déjà des mesures de protection des terres humides, notamment des lignes directrices publiées en 1984, les *Guidelines for Wetlands Management in Ontario*, qui invitaient les municipalités à protéger les terres humides par l'intermédiaire de leurs processus de planification de l'aménagement des terres. Bien que ces lignes directrices et d'autres mesures aient été utiles jusqu'à un certain point, elles n'ont pas réussi à empêcher la disparition ultérieure de terres humides.

ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ONTARIENNE DES TERRES HUMIDES

L'Ontario a entrepris d'élaborer une politique des terres humides il y a plus de dix ans. Cette tâche a débuté en 1981 et donné lieu à la publication d'un premier document intitulé *Towards a Wetlands Policy for Ontario*. Ce document nous a servi essentiellement à prendre le pouls de la situation et à évaluer l'intérêt et l'engagement de la population à l'égard de la protection des terres humides.

En 1983 et en 1984, nous avons rédigé les première et deuxième éditions d'un système d'évaluation des terres humides situées dans le sud de la province. Ce système se voulait un outil de comparaison objective des terres humides permettant de reconnaître les régions des terres humides d'importance particulière («terres humides d'importance provinciale»). À ce jour, la deuxième version du *Système d'évaluation pour les terres humides de l'Ontario* a servi à évaluer plus de 2 800 terres humides du sud de l'Ontario. En 1993, nous avons produit une troisième version du système utilisé dans le sud et une première version du système appliqué dans le nord de l'Ontario.

En 1984, le ministère des Richesses naturelles et le ministère des Affaires municipales ont publié en collaboration un document intitulé *Guidelines for Wetlands Management in Ontario*, dans le cadre de leur processus d'élaboration d'une politique. Ce document invitait les municipalités à protéger les terres humides par l'entremise de leurs processus de planification de l'aménagement des terres. Quelques années après la publication de ce guide, il est devenu manifeste que ces lignes directrices ne parvenaient pas à freiner la disparition des terres humides, aussi les deux ministères ont entrepris la rédaction de la *Déclaration de principes* en matière de terres humides.

La première version de cette politique a été publiée en 1989, la deuxième en 1991 et, enfin, la version finale approuvée, intitulée *En matière de terres humides. Déclaration de principes du gouvernement de l'Ontario*, est entrée en vigueur en juin 1992. Nous avons entamé un vaste processus de consultation avec les municipalités, les groupes d'intérêt et d'autres groupes à chaque étape de l'élaboration de cette Déclaration. En novembre 1992, quelques mois après la publication de la *Déclaration de principes*, nous diffusons le *Manual of Implementation Guidelines for the Wetlands Policy Statement*, un document d'accompagnement qui expose les lignes directrices à suivre dans la mise en oeuvre de la Déclaration.

La *Déclaration de principes* a été préparée en collaboration par le ministère des Richesses naturelles et le ministère des Affaires municipales, conformément à l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. La Déclaration stipule que la protection des terres humides fait partie des préoccupations de l'Ontario. Ce document enjoint les municipalités, les conseils d'aménagement, les organismes publics, notamment les ministères des Richesses naturelles, de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Alimentation, de même que d'autres ministères et le secteur privé, à protéger les terres humides. La politique s'applique aux terres humides d'importance particulière pour le patrimoine provincial et aux terres adjacentes qui entourent ces milieux.

Conformément à la *Loi sur l'aménagement du territoire*, toute décision relative aux aménagements effectués par les organismes responsables doit «tenir compte» de la Déclaration. L'expression «tenir compte» de la Déclaration ne signifie pas qu'il faut appliquer cette politique à la lettre en toutes circonstances. Conscients du fait que la planification de l'aménagement des terres doit prendre en considération un grand nombre de facteurs, hormis

les terres humides, nous avons rédigé une telle clause afin d'offrir une marge de manoeuvre quant aux modalités d'application de la Déclaration.

Sur les terres appartenant à des particuliers, la mise en oeuvre de la *Déclaration de principes* relève du processus de planification de l'aménagement des terres. Le rôle du ministère des Richesses naturelles dans ce processus consiste à évaluer les terres humides et à déterminer lesquelles sont d'importance particulière pour la province. Cette tâche est accomplie à l'aide du système d'évaluation des terres humides : l'analyse des cotes à l'aide de critères définis permet de désigner les terres humides d'importance provinciale. Les cartes établies à la suite de ce processus sont cédées aux municipalités. À titre d'organisme de révision, le ministère des Richesses naturelles examine les projets d'aménagement touchant les aires protégées en vertu de la Déclaration et formule ses recommandations. Les municipalités sont, quant à elles, tenues d'intégrer les dispositions de la Déclaration dans leurs plans officiels, leurs règlements de zonage, etc. Les municipalités utilisent les cartes fournies par le ministère des Richesses naturelles dans le processus de zonage des terres. Ces cartes servent également à délimiter les régions qui font l'objet d'un projet d'aménagement pouvant avoir des répercussions sur les terres humides ou les terres adjacentes. Les municipalités détiennent par conséquent le pouvoir décisionnel, tout en devant «tenir compte» de la *Déclaration de principes* dans le cadre de leurs projets d'aménagement.

TERMINOLOGIE

La *Déclaration de principes* contient plusieurs définitions dont les suivantes :

- «Terres humides» : *étendue de terrain qui est recouverte d'eau peu profonde, soit durant certaines saisons, soit de façon permanente, ou dont la surface est à la limite de la zone de saturation. Dans les deux cas, les eaux abondantes ont favorisé la formation de sols hydriques et la prolifération d'hydrophytes ou de plantes hydrophiles.*
- «Terres adjacentes» : *toute terre située à 120 mètres ou moins d'une terre humide; toutes les terres reliant diverses régions marécageuses dans une terre humide. Les terres adjacentes ne constituent pas une terre humide. Bien des Ontariens semblent confondre ces deux notions. En général, les terres humides ne font l'objet d'aucune activité d'aménagement. Par contraste, les terres adjacentes peuvent être incluses dans un projet d'aménagement à la condition que les résultats d'une étude d'impact environnementale le permettent.*
- «Zone humide» : *étendue englobant au moins deux terres humides distinctes et les terres adjacentes à ces régions qui sont liées entre elles sur le plan fonctionnel et se situent à l'intérieur de limites communes.*
- «Aménagement» : *a) la construction ou l'installation d'un bâtiment ou d'un ouvrage; b) le nivellement du terrain, l'excavation, l'enlèvement de la couche arable ou de la*

tourbe ou le déversement de remblai; c) les travaux de drainage, sauf en ce qui concerne l'entretien des drains municipaux et agricoles existants.

La *Déclaration de principes* s'applique chaque fois qu'une approbation assujettie aux dispositions de la *Loi sur l'aménagement du territoire* doit être obtenue. Bien des applications relatives à l'aménagement doivent faire l'objet d'une telle approbation. Toutefois, certaines des activités incluses dans la définition du terme «aménagement» peuvent être entreprises sans approbation; de ce fait, elles échappent à la *Déclaration*.

TENEUR DE LA DÉCLARATION DE PRINCIPES

En vertu de la *Déclaration de principes*, il existe deux politiques distinctes qui s'appliquent respectivement à la région boréale et à la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Buts de la Déclaration

Les buts de la *Déclaration* sont les suivants : 1) assurer la protection des terres humides grâce au processus de planification de l'aménagement des terres; et 2) prévenir toute perte des terres humides d'importance provinciale. Il convient de noter l'utilisation de l'expression «toute perte» plutôt que de «toute perte nette».

Objectifs de la Déclaration

Voici les objectifs de la *Déclaration* : 1) prévenir toute perte des fonctions des terres humides ou la disparition de régions marécageuses faisant partie de terres humides d'importance provinciale dans la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent; 2) prévenir toute perte des fonctions des terres humides sur les terres humides d'importance provinciale de la région boréale; et 3) encourager la conservation des terres humides qui ne sont pas considérées importantes pour le patrimoine provincial.

Région des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Les trois énoncés suivants s'appliquent à la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent :

1. Il est interdit d'exercer des activités d'aménagement dans les terres humides d'importance provinciale.
2. Dans les terres adjacentes, il est permis de se livrer à des activités d'aménagement, sauf si celles-ci a) entraînent la disparition de fonctions propres aux terres humides; b) occasionnent des travaux d'aménagement subséquents ayant des conséquences

néfastes sur les fonctions existantes des terres humides; c) entrent en conflit avec les pratiques de gestion appliquées dans certaines terres humides; et d) entraînent la disparition de régions marécageuses contiguës.

Une EIE menée par le proposant conformément aux procédures établies doit permettre de prouver que les activités d'aménagement proposées n'auront aucune des répercussions énumérées ci-dessus (a à d). Le ministère s'emploie actuellement à définir les conséquences pratiques de cette démonstration.

3. Dans les terres adjacentes, les activités agricoles reconnues sont permises sans qu'il soit nécessaire de mener une EIE.

Région boréale

1. Dans les terres humides d'importance provinciale et les terres adjacentes, il est permis d'entreprendre des activités d'aménagement sauf si celles-ci a) entraînent la disparition de fonctions propres aux terres humides; b) occasionnent des travaux d'aménagement subséquents ayant des conséquences néfastes sur les fonctions existantes des terres humides; et c) entrent en conflit avec les pratiques de gestion appliquées dans certaines terres humides.

Une EIE menée par le proposant conformément aux procédures établies doit permettre de prouver que les activités d'aménagement proposées n'auront aucune des répercussions énumérées ci-dessus (a à c).

2. Dans les terres adjacentes, les activités agricoles reconnues sont permises sans qu'il soit nécessaire de mener une EIE.

Installations et services publics

1. Dans la mesure du possible, les nouvelles installations et les nouveaux services publics seront aménagés à l'extérieur des terres humides d'importance provinciale. Dans le cadre de l'examen de propositions d'aménagement de réseaux de transport ou de communication, de systèmes sanitaires ou d'autres services publics sur des terres humides d'importance provinciale, les autorités investies du pouvoir d'approbation devront chercher des méthodes et des moyens de rechange afin de réduire au minimum les répercussions de ces travaux sur les fonctions propres aux terres humides.

Cette politique reconnaît qu'il est impossible d'éviter de toucher toutes les terres humides en tout temps.

ÉTUDES D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT (EIE)

Comme nous l'avons dit précédemment, les propositions d'aménagement doivent être appuyées par des EIE en vertu de la *Déclaration de principes*. Le *Manual of Implementation Guidelines for the Wetlands Policy Statement* renferme une courte section traitant de la conduite de telles études. Cependant, il faudrait détailler davantage les modalités d'exécution des EIE. L'élaboration de lignes directrices plus explicites est donc en cours. Nous avons l'intention de proposer des lignes directrices qui permettront de mener des EIE justifiables, conformément à l'importance des aménagements proposés et au risque que ceux-ci comportent. La Déclaration et les lignes directrices en cours de rédaction reconnaissent les trois types d'EIE suivants : 1) EIE globales, convenant normalement à l'étude de projets d'aménagement à grande échelle, comme les études de bassins hydrographiques; 2) EIE visant un site entier, convenant à l'évaluation des effets d'aménagements considérables (par exemple, une proposition de lotissement); et 3) EIE visant une partie de site, convenant à l'évaluation des conséquences éventuelles de propositions d'aménagement sur un territoire moins vaste (p. ex., la division d'un lot unique), où les répercussions sont, de toute évidence, moins graves. Ce dernier type d'EIE peut également se prêter à l'évaluation des répercussions éventuelles de projets plus importants si d'autres études plus détaillées (EIE globale) ont déjà été réalisées.

La Déclaration reconnaît en outre que l'examen de certains projets d'aménagement peut relever d'une autre loi. Plutôt que d'exiger la réalisation de plusieurs EE ou EIE dans un même but, nous demandons l'intégration des exigences relatives aux EIE dans les autres EE.

EFFICACITÉ DE LA DÉCLARATION DE PRINCIPES RELATIVE AUX TERRES HUMIDES

Il n'est pas facile d'établir avec certitude l'efficacité de la politique relative aux terres humides. À titre d'exemple, il est ardu, voire impossible, de déterminer combien de promoteurs décident de ne pas présenter de projet d'aménagement visant des terres humides d'importance provinciale ou des terres adjacentes à celles-ci parce qu'ils savent que leur demande sera rejetée. Malgré cet inconvénient, nous avons obtenu des preuves que la politique permet d'empêcher la disparition de terres humides.

DIFFICULTÉS LIÉES À LA MISE EN OEUVRE DE LA DÉCLARATION DE PRINCIPES

Droits des propriétaires fonciers et indemnisation

La *Déclaration de principes* relative aux terres humides impose certaines restrictions quand à l'aménagement des terres appartenant à des particuliers. D'aucuns pourraient avancer que cette situation entraîne une diminution de la valeur de leurs terrains. En conséquence, certains propriétaires fonciers considèrent maintenant les terres humides comme un élément de

passif et quelques-uns menacent de détruire ces milieux sur leurs terres. Cette menace constitue un objet de préoccupation car, dans la plupart des cas, il n'est pas nécessaire d'obtenir une approbation en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* ou un autre type d'approbation pour assécher ou remblayer une terre humide. Si les travaux prévus ne sont pas assujettis aux dispositions de cette Loi, la *Déclaration de principes* ne s'applique pas.

On pourrait facilement nier que la *Déclaration de principes* ou une autre politique restreignant l'utilisation des terres ait des répercussions sur la valeur des biens immobiliers, mais je crois qu'il faut admettre l'existence d'une telle possibilité. Par exemple, il se peut que certains propriétaires fonciers voient vraiment la valeur leur terrain diminuer; cela est regrettable. D'autres propriétaires se diront préoccupés par les effets de la politique sur la valeur de leurs terres alors qu'en réalité, il n'existait aucun marché pour ces terres humides de toutes façons. Par contre, nous commençons à voir apparaître les preuves que la présence de terres humides d'importance provinciale peut faire augmenter la valeur d'un terrain, surtout en bordure des centres urbains.

La position du gouvernement de l'Ontario quant aux mesures d'indemnisation est la suivante : aucune indemnisation ne sera accordée pour les terres dont la valeur diminue à la suite de décisions prises par le gouvernement pour le bien ou la sécurité de la population. Toutefois, le gouvernement offre une certaine forme d'indemnisation dans le cadre de son Programme de remise fiscale sur les terres protégées, qui offre une remise de 100 % sur l'impôt foncier relatif à tout terrain désigné d'importance provinciale.

Intrusion

Dans le passé, il est arrivé que le personnel du ministère s'introduise sur des terres appartenant à des particuliers afin d'évaluer des terres humides sans avoir obtenu la permission du propriétaire au préalable. Certains propriétaires fonciers accusent maintenant le gouvernement d'intrusion. D'autres affirment qu'ils n'auraient pas autorisé les employés du gouvernement à pénétrer sur leur terres s'ils avaient su que le résultat de l'évaluation allait limiter l'utilisation de leur propriété.

Répercussions de la politique sur la gestion des terres humides

Il existe une croyance selon laquelle le gouvernement de l'Ontario se sert de la *Déclaration de principes* ainsi que d'autres politiques et programmes afin d'écarter tout projet de gestion des terres humides. Il n'en est rien, et la *Déclaration* ne renferme aucune disposition à cette fin. Par ailleurs, il faut procéder avec prudence dans les situations où la gestion est indiquée. Le gouvernement doit satisfaire à une grande diversité d'exigences liées aux politiques ou aux programmes quand il décide du bien-fondé des projets de gestion. En effet, son mandat est plus global que celui de la plupart des groupes d'intérêt engagés dans la gestion des terres humides. Pour le gouvernement ontarien et ses partenaires en gestion des terres humides, la difficulté consiste à définir une série de critères de décision mutuellement acceptables qui permettent de cerner les occasions de gestion opportunes et le type de gestion

recevable. Le ministère des Richesses naturelles s'est fermement engagé à élaborer de tels critères en consultation avec ses partenaires.

Désinformation et erreurs d'interprétation

Dans le domaine de la mise en oeuvre de la *Déclaration de principes*, les problèmes les plus graves auxquels se heurtent le ministère des Richesses naturelles et le ministère des Affaires municipales sont liés à la désinformation et aux erreurs d'interprétation du contenu de cette politique.

Formation - Quand la politique a été publiée, les employés gouvernementaux et municipaux qui devaient participer à la mise en oeuvre de la *Déclaration de principes* ont reçu une formation à cette fin. Il s'agissait d'une première étape tout à fait appropriée. Cependant, nous n'avons pas offert un suivi adéquat depuis ce temps. En l'absence de formation ou de soutien de suivi suffisant, certaines contradictions liées à l'application de la politique sont apparues. Cette situation est attribuable à des différences d'interprétation des termes de la *Déclaration de principes* et des lignes directrices en matière de mise en oeuvre.

Communications - Après coup, il se peut que le gouvernement de l'Ontario n'ait pas réussi à exposer la *Déclaration de principes* et ses conséquences au public et, surtout, aux propriétaires de terres situées en milieu rural. En l'absence de documents de communication clairs, les rumeurs et la désinformation ont régné. Il s'ensuit que les répercussions de la politique ont été gravement exagérées dans l'esprit des propriétaires fonciers. Par exemple, certains fermiers ont faussement conclu que la politique allait limiter gravement leurs activités agricoles et, peut-être, les forcer à abandonner l'agriculture. En réalité, la politique n'a pratiquement aucun effet sur les activités agricoles.

Solutions aux problèmes d'interprétation de la politique

Je suis arrivé au ministère environ un an après l'entrée en vigueur de la *Déclaration de principes*. Depuis ce temps, nous avons dû régler de nombreux problèmes d'interprétation de la politique. À mon avis, la plupart de ces problèmes n'étaient pas difficiles à résoudre. Toutefois, nous avons mis du temps à les régler principalement parce que notre charge de travail était trop lourde. Il s'ensuit que certaines de ces difficultés ont fait «boule de neige». Or, nous aurions pu prévenir l'apparition de certains problèmes grâce à une meilleure communication et à des programmes de formation.

Les questions d'interprétation sont inévitables, même quand l'élaboration de la politique s'étend sur une longue période comme ce fut le cas avec la *Déclaration de principes*. Il est tout simplement impossible de détecter tous les écueils à l'avance. Il faut cependant trouver rapidement des solutions de fond afin d'éviter que les obstacles ne prennent des proportions exagérées. Pour ce faire, il faut a) disposer du temps et des ressources humaines nécessaires et b) engager la participation des bonnes personnes et posséder l'expertise correspondant au problème visé (biologique, juridique ou de planification). L'Ontario a récemment créé un

comité interministériel appelé *Wetland Policy Support Team* [module de soutien de la politique sur les terres humides], chargé de régler les problèmes de mise en oeuvre les plus complexes.

La plus grande difficulté éprouvée par le gouvernement dans la mise en oeuvre de la *Déclaration de principes* vise l'application de cette politique sur les terres agricoles. Dans une large mesure, ce problème découle d'une interprétation confuse de l'intention de la politique et des lignes directrices qui accompagnent celle-ci.

Autres problèmes

Bien des propriétaires fonciers disent qu'on ne les a pas consultés suffisamment pendant l'élaboration de la politique. En fait, le ministère des Richesses naturelles et le ministère des Affaires municipales se sont donnés beaucoup de mal pour consulter la population, d'autres organismes, les municipalités et les groupes d'intérêt à plusieurs reprises pendant le processus d'élaboration de la politique. Il n'en demeure pas moins que les personnes les plus touchées par cette politique, nommément les propriétaires fonciers, n'ont pas été consultés de façon efficace, aussi très peu d'entre elles connaissaient l'existence de la *Déclaration de principes* un an après l'entrée en vigueur de celle-ci.

Au cours des derniers mois, plusieurs groupes ont entrepris de contester le système d'évaluation des terres humides de la province. Nous n'avons eu pas trop de mal à résoudre la plupart des cas, mais d'autres nous ont donné plus de fil à retordre. En effet, deux grands points liés aux EIE se révèlent plus difficiles à régler. Le premier de ces points touche l'élaboration de critères de décision permettant d'établir quelles fonctions devraient être étudiées dans le cadre des EIE; le deuxième vise la définition pratique de la disparition de fonctions propres aux terres humides. Par exemple, il est difficile d'aborder concrètement la fonction qui concerne l'habitat du poisson et de la faune et qui figure dans la *Déclaration de principes*. Ainsi, il arrive souvent que des terres adjacentes constituent un habitat pour la sauvagine. Comment doit-on aborder une perte de fonction dans ces terres? Est-ce que la disparition du site de nidification d'un couple de colverts constitue une perte de fonction? Il importe que l'évaluation des pertes de fonctions fasse état des répercussions directes, indirectes et cumulées.

LEÇONS APPRISES

En rétrospective, certains des problèmes auxquels l'Ontario a dû faire face pendant la mise en oeuvre de sa *Déclaration de principes* relative aux terres humides auraient pu être évités, même si d'autres étaient inévitables. Compte tenu de l'expérience acquise en Ontario, voici les recommandations que je proposerais à ceux qui souhaitent élaborer et mettre en oeuvre des politiques semblables :

- que l'on assure une communication et une consultation efficaces pendant le processus d'élaboration de la politique;

- que l'on assure une communication efficace avec tous les groupes éventuellement touchés une fois la politique mise en vigueur, et que l'on produise des documents de communication de qualité supérieure;
- que l'on offre une formation de qualité supérieure (dès le départ et par la suite) aux responsables de la mise en oeuvre de la politique;
- que l'on mette en place un mécanisme afin de régler les problèmes d'interprétation de la politique à mesure que ceux-ci apparaissent et de faire connaître les solutions aux personnes qui en ont besoin;
- que l'on prévoit d'avance l'apparition des problèmes (en obtenant les commentaires des employés sur le terrain et des groupes d'intérêt);
- que l'on conserve une attitude souple afin de favoriser la recherche de solutions originales;
- que l'on reconnaisse les capacités des partenaires qui participent à la mise en oeuvre de la politique;
- que l'on reconnaisse les conséquences de la mise en oeuvre de la politique sur la charge de travail du personnel ministériel.

QUESTIONS

- Q. À propos de la ligne traversant la région de North Bay et désignant les territoires assujettis ou non à la politique, je pense que vous avez un problème avec vos employés ministériels dans l'est de l'Ontario. En effet, à l'occasion d'une réunion tenue récemment par le *Madawaska Highlands Advisory Committee* [Comité consultatif du massif Madawaska], il a été dit que la politique ne s'appliquait pas dans cette région; or, cette région se situe bien au-dessous de la ligne tracée. Vous devez mettre vos employés au courant. Il s'agit d'un exemple précis des rectifications à apporter.
- R. Je serais très surpris que ces employés ne soient pas au courant de cela.
- Q. Bien, ce point suscite bien des discussions. On a notamment demandé pourquoi vous aviez besoin de désigner des zones d'intérêt naturel et scientifique (ZINS) alors que vous disposiez déjà de tout un ensemble de règlements applicables au territoire. Il a été question des hautes terres, des forêts et des eaux, et un intervenant a demandé si la politique visait également ces milieux. Or, la déclaration émise pendant la réunion stipulait que la politique relative aux terres humides ne s'appliquait pas dans cette région et qu'il s'agissait uniquement de terres agricoles.

- R. Je sais à quoi vous faites référence. Le massif Madawaska est constitué de terres agricoles et la politique ne s'applique pas dans ces terres. Je pense que c'est ce que les employés du gouvernement essayaient de dire.
- Q. Comment vous y êtes-vous pris pour élaborer le critère de désignation des priorités, autrement dit, pour déterminer l'importance des terres humides? Avez-vous fait appel aux personnes habitant dans les régions visées ou avez-vous fait cela de vos bureaux ministériels? Quel critère vous a servi à désigner les terres humides les plus importantes? Aussi, quelle est l'échelle de grandeur utilisée sur les cartes qui vous ont servi à faire connaître l'emplacement des terres humides d'importance provinciale?
- R. Premièrement, le premier système d'évaluation des terres humides créé en 1983 devait être utilisé dans la partie sud de la province; on a immédiatement révisé ce système en 1984 et produit une deuxième version. Ce système comprend des catégories relatives aux caractéristiques hydrologiques, biologiques et sociales ainsi qu'une catégorie relative aux caractéristiques particulières incluant les espèces rares ou menacées, etc. Comme peu de terres humides avaient fait l'objet d'une évaluation en 1984, probablement moins de 100 stations, nous n'avions pas vraiment de bons points de repère pour décider quelles terres humides étaient importantes ou non. Si j'ai bien compris, nous avons essentiellement réuni quelques spécialistes pour leur demander quels critères leur semblaient les plus utiles. À cette époque, les spécialistes ont décidé que les terres humides ayant reçu une cote totale d'au moins 600 points, ou au moins 200 points dans n'importe quelle des quatre catégories, seraient considérées importantes pour le patrimoine provincial. Nous avons utilisé ce système jusqu'à l'arrivée du nouveau système l'an passé, puis nous avons révisé les critères de désignation des terres humides d'importance provinciale. En ce qui a trait à votre deuxième question, nous avons essayé de fournir des cartes ayant une échelle de 1/10 000 pour le sud de la province; il s'agit de l'échelle type des cartes ontariennes. L'inconvénient avec cette échelle, c'est qu'une ligne reportée sur la carte peut avoir 50 mètres de large dans la réalité. Nous sommes conscients de ce problème et nous nous efforçons d'y remédier. Nous fournissons également aux municipalités les cartes à plus grande échelle que nous réalisons pendant l'enquête après les avoir peaufinées un peu. L'établissement des cartes nous a donné beaucoup de mal.
- Q. Vous avez parlé des lacunes relatives à la consultation des propriétaires fonciers et des tributaires des ressources des terres humides de l'Ontario. Avez-vous une idée des changements que vous souhaiteriez maintenant apporter à ce processus ou de la démarche de consultation que vous aimeriez adopter dorénavant avec ces groupes? Comment pensez-vous vous en sortir?
- R. Ce point constitue sans conteste un défi pour nous. Nous sommes en train d'établir un plan de communications. Je pense qu'il importe avant tout que les renseignements tirés du processus de consultation soient exacts. J'ai fait des exposés devant les membres de l'*Ontario Cattlemen's Association* et de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario.

Or, les participants qui étaient très anxieux au début de ces réunions sont partis littéralement apaisés. Ils étaient ébahis par la différence qui séparait la réalité de leur perception. Nous devons faire en sorte que notre message se rende jusqu'à ces personnes, qui composent le groupe le plus touché par la désinformation. Nous avons occasionnellement eu le même problème avec des groupes comme Canards illimités, l'*Ontario Federation of Anglers and Hunters* et la Fédération des naturalistes de l'Ontario. Ces groupes ont parfois interprété l'information reçue de façon erronée et cru que la politique visait à interdire la gestion des terres humides. Or, il n'en est rien. Je peux comprendre pourquoi ils sont arrivés à penser ainsi, mais je crois que nous avons beaucoup travaillé afin de clarifier ce point.

Il faut tout simplement que nous nous levions et que nous établissions la communication. Nous devons solliciter l'aide de groupes comme la Fédération de l'agriculture de l'Ontario. Nous devons mieux utiliser notre personnel et mieux former nos employés de façon que ces derniers puissent régler les problèmes de désinformation au pied levé.

Nous sommes parvenus à mieux tirer parti des ressources offertes par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et à nous assurer que le personnel de ce ministère comprenait mieux la politique parce que ces personnes constituent notre premier point de liaison avec la communauté agricole. Je pense que nous devons rallier les associations agricoles et les autres groupes d'intérêt à notre cause. Il se peut que ces organisations ne soient pas d'accord avec toutes les dispositions de la politique, mais je crois qu'elles conviendront qu'une information exacte est préférable à la désinformation. Nous aimerions bien obtenir l'aide de ces groupes sur ce plan.

Cependant, le problème des propriétaires fonciers qui sont affectés financièrement par la politique et l'absence de mesures d'indemnisation n'est pas encore réglé. Il faut cesser de tourner autour du pot et affirmer qu'en tant que gouvernement, nous avons le pouvoir d'imposer des restrictions sur l'utilisation des terres en vertu de la *Loi sur l'aménagement des terres*, et que malheureusement certains propriétaires fonciers seront touchés par ces mesures. Personnellement, j'aimerais pouvoir offrir une forme d'indemnisation dans les cas qui le méritent vraiment. Dans l'esprit de celui qui possède des terres en milieu rural, les résidents des centres urbains, qui forment 95 % de la population, se mêlent de créer des politiques qui affectent les 5 % restants, autrement dit, l'agriculteur vivant dans les paysages ruraux. Et ce sont les personnes qui habitent les paysages ruraux qui finissent par payer la note. Cette situation n'est pas nécessairement équitable.

Q. J'aimerais prendre votre dernière remarque pour point de départ. Votre exposé sur la *Déclaration de principes* ne m'a pas permis de distinguer une véritable occasion pour les promoteurs ou les propriétaires fonciers pris dans la situation que vous venez de décrire. La politique ne permet pas à ces personnes de proposer des mesures d'atténuation à titre de solution de rechange à l'abandon de leurs projets d'exploitation

ou d'utilisation des terres humides et des fonctions. Est-ce aussi simple que cela? La politique n'a-t-elle prévu aucune occasion d'atténuation? Est-ce qu'un promoteur ou un propriétaire foncier peut présenter une proposition du type suivant : telle terre humide se trouve au beau milieu d'une zone visée par un gros projet d'aménagement offrant des retombées économiques très importantes à la communauté. Si le gouvernement autorise la poursuite du projet, le promoteur s'engage à créer 37 autres terres humides dans les environs ou fait une proposition semblable. Est-ce qu'une telle possibilité existe?

R. Notre politique ne permet pas de recourir à une telle démarche. Elle stipule simplement qu'il ne doit y avoir aucune perte. En ce qui a trait à la prise en compte de la politique, je peux imaginer un scénario qui se prêterait à cette démarche. Mais le gouvernement n'a pas choisi cette orientation quand il a élaboré la politique. Je pense qu'il redoutait cette démarche à cause d'expériences menées aux États-Unis qu'il a interprétées comme mauvaises. Je ne sais pas s'il s'agissait vraiment de mauvaises expériences. Je pense cependant que, dans un faible pourcentage des cas, il est justifié de mettre de l'avant le concept «aucune perte nette». À mon avis, il faut essayer de ne pas toucher aux terres humides dans la plupart des cas.

Q. Je souhaiterais parler encore un peu de la question de l'indemnisation. Qu'est-ce qui fait l'objet de l'indemnisation exactement? Est-ce le fait de retirer des droits aux particuliers ou d'interdire de futurs projets d'aménagement? À Edmonton, je me suis occupé des zones urbaines fragiles et importantes sur le plan environnemental. L'administration de la ville essaie de protéger ces zones et les promoteurs rétorquent que dans ces conditions, ils ne pourront pas aménager ces terrains en vue d'y construire des maisons. Or, le promoteur achète des terrains faisant actuellement l'objet d'un zonage agricole à cause des éventuels droits d'aménagement attachés à ces terres en raison de leur proximité de la zone urbaine. Je me demande si nous ne sommes pas en train d'indemniser le droit de spéculer plutôt que l'abrogation d'un droit réel.

R. La politique n'est pas rétroactive. Cependant, nous reconnaissons que, dans certaines parties de la province, une parcelle de terrain donnée peut déjà faire l'objet de certaines politiques en vertu du plan d'aménagement officiel et être considérée comme une zone résidentielle - il se peut, par exemple, qu'un plan de lotissement arrive à échéance ou soit sur le point d'être exécuté. Dans une telle situation, l'application de la politique sera moins rigide. Si toutes les approbations ont été obtenues, nous ne pouvons pas appliquer la politique et le plan peut être mené à bien. Nous avons convenu qu'il fallait se montrer clément dans le cas de projets déjà mis en route. Nous avons donc essayé de prendre cette réalité en considération. En ce qui a trait à l'indemnisation, notre Programme de remise fiscale sur les terres protégées offre certains incitatifs fiscaux aux propriétaires fonciers. Ce programme est efficace quand le propriétaire foncier ne peut pas réaliser un profit beaucoup plus important en vendant sa terre à un promoteur. Dans les régions peu touchées par les pressions en faveur de l'aménagement, le

Programme de remise fiscale est utile. Mais aux abords de Toronto ou d'un gros centre urbain, il se peut que l'incitatif ne soit pas suffisant.

ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE RELATIVE AUX TERRES HUMIDES AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Pat Kehoe

Direction de la pêche et de la chasse

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick

INTRODUCTION

J'aimerais vous présenter brièvement l'historique de la politique relative aux terres humides du Nouveau-Brunswick et vous faire état de l'avancement de la situation. Le Programme de protection des habitats aquatiques et côtiers du Nouveau-Brunswick est entré en vigueur en 1986. Avant cette date, il n'existait aucun programme provincial de conservation des terres humides ni intérêt manifeste pour cette cause. Au cours des huit dernières années, nous sommes partis de rien pour nous retrouver avec six employés qui s'occupent de divers projets liés au Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. Nous ne faisons qu'entrer dans la phase d'élaboration d'une politique relative aux terres humides.

Nous devons franchir plusieurs grands obstacles avant même de pouvoir songer à entreprendre un processus de consultation publique. En effet, il faut que nous menions une campagne de sensibilisation non seulement au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie, mais à tous les paliers du gouvernement provincial. Pour convaincre la province de l'importance de la conservation des terres humides et de la nécessité d'une politique relative à ces écosystèmes, nous devons axer notre discours sur la conservation. Notre Programme de protection des habitats est administré par la Direction de la pêche sportive et de la chasse; je suis le gestionnaire de ce Programme. La diversité de la faune vivant sur les terres humides nous tient particulièrement à coeur. Cette faune ne comprend pas seulement les espèces traditionnellement chassées, comme le chevreuil, mais certaines des plantes et des espèces rares qui ne sont pas considérées comme du gibier mais qui revêtent une importance de plus en plus grande pour notre ministère.

Au Nouveau-Brunswick, les terres humides font l'objet de pressions sans cesse plus fortes étant donné le schéma de colonisation, qui touche surtout le littoral et les vallées fluviales. Si vous le permettez, je vais donner un exemple type du genre de communication interministérielle dont nous avons besoin. En 1989, le ministère de l'Environnement faisait construire un étang de stabilisation des eaux usées au beau milieu d'une terre humide. Le site de 40 hectares a été asséché et remplacé par un étang de deux hectares. Nous avons créé depuis un comité interministériel *ad hoc* sur les terres humides qui réunit notre ministère, le ministère de l'Environnement et le ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation. Il s'agit des trois ministères dont les activités, les mécanismes de réglementation ou les programmes, comme celui que je gère, ont le plus d'incidence sur les terres humides. Notre

discours en faveur de la conservation des terres humides et d'une politique connexe est fondé sur le même genre de valeurs et de fonctions que ceux de l'Ontario et des autres provinces.

Nous essayons principalement de convaincre nos concitoyens du Nouveau-Brunswick de la valeur des marais salants sur le plan de la biomasse que ces milieux apportent aux écosystèmes marins. Certes, la tradition de chasse et de pêche est solidement ancrée au Nouveau-Brunswick. Environ un septième de la population de cette province pratique la chasse activement; la province du Nouveau-Brunswick se classe parmi les premières provinces en importance sur ce plan. Par ailleurs, la popularité des activités récréatives et de l'écotourisme est également en hausse.

DÉFINITIONS

Voici notre définition des terres humides :

Étendue de terre constituant une transition entre les systèmes terrestres et aquatiques, où la surface de la nappe phréatique se situe à la limite ou près de la zone de saturation, ou étendue de terre couverte d'eau peu profonde pendant une partie de la saison végétative. Les terres humides sont caractérisées par des sols mal drainés et une végétation composée principalement d'hydrophytes ou de plantes hydrophiles.

Nous pensons que cette définition permet d'apaiser certaines des préoccupations des agriculteurs mentionnées précédemment par Kevin Loftus de l'Ontario; en incluant la végétation hydrophile caractéristique, nous excluons les terres agricoles inondées périodiquement. Tout comme l'Ontario, le Nouveau-Brunswick n'a pas l'intention de limiter les activités agricoles dans les plaines d'inondation.

Il existe plusieurs types de terres humides au Nouveau-Brunswick, dont les suivants :

- (i) *les marais de la plaine d'inondation de la rivière Saint-Jean*, qui sont les plus fertiles;
- (ii) *les marais d'eau douce intérieurs*, dont la richesse faunique et l'étendue varient;
- (iii) *les tourbières et les étangs intérieurs*, qui revêtent une très grande importance, surtout les tourbières, à cause de l'extraction de la tourbe - plus de la moitié du Nouveau-Brunswick est couverte de tourbières;
- (iv) *les marais salés et les autres terres humides littorales.*

Les terres humides ne constituent qu'une très petite partie de la province, mais il en va de même pour les terres agricoles. Les terres humides couvrent 4 % de la superficie totale du Nouveau-Brunswick, le type de paysage le plus répandu dans cette province étant la forêt. Environ 49 % de la superficie totale des terres humides sont constitués de tourbières intérieures, 41 % de marais intérieurs, notamment d'étangs à castor et de bras morts comme ceux qui se situent dans la plaine d'inondation de la Saint-Jean; enfin, les marais salés, que nous considérons comme l'habitat aquatique le plus précieux au Nouveau-Brunswick, ne représentent que 0,4 % de la superficie totale de la province. Les marais salés sont en outre situés dans les régions les plus colonisées de la province.

ÉLABORATION DE LA POLITIQUE

Nous essayons de prendre exemple sur les initiatives entreprises à l'échelle internationale. D'ailleurs, nous tentons de convaincre la direction générale des trois ministères que j'ai énumérés précédemment du bien-fondé de notre démarche en invoquant ces initiatives, par exemple, les revenus générés par le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine et l'importance de la Convention de Ramsar et du programme *Wetlands for the Americas*. Nous nous concentrons également sur d'éventuels projets à grand rayonnement que nous pourrions réaliser dans le cadre de ces initiatives. Nous avons aussi inclus d'autres initiatives fédérales en cours et nous examinons les politiques élaborées par les autres provinces.

Nous voulons faire comprendre aux autres ministères que la conservation des terres humides n'est pas une idée nouvelle. La conservation des terres humides fait partie des projets d'autres provinces, elle est véritablement nécessaire et offre des avantages réels, surtout sur le plan des fonctions et des valeurs propres à ces écosystèmes. De plus en plus, la population veut être informée sur les terres humides. Le parc de la sauvagine de Sackville et la réserve de Daly Point constituent deux exemples de terres humides à vocation éducative. Plus de 20 000 personnes visitent ces deux parcs chaque année. En fait, un grand nombre de petites municipalités, comme Sackville et Bathurst, et de municipalités plus grandes, comme Moncton et Hampton, se préoccupent maintenant de la conservation des terres humides. Parce qu'elles reconnaissent d'elles-mêmes la nécessité de lignes directrices en matière de conservation des terres humides, ces municipalités sont en train de dépasser le gouvernement sur le plan de l'élaboration d'une politique provinciale.

Nous avons entrepris deux projets municipaux en collaboration avec Habitat faunique Canada; un de ces projets vise les marais de Hampton, qui constituent un très vaste réseau de marais le long de la rivière Saint-Jean, et l'autre touche la région de Moncton, où nous aidons les communautés à élaborer des lignes directrices en matière de protection des terres humides qui seront intégrées aux règlements d'aménagement des municipalités. Ces projets ont été entrepris à la demande des deux municipalités. Ailleurs au Nouveau-Brunswick, des municipalités plus petites reconnaissent l'importance de cette démarche et souhaitent emboîter le pas, tandis qu'on peut observer une véritable inertie au sein du gouvernement provincial sur ce plan. Les préoccupations exprimées au cours de cet atelier, les restrictions budgétaires et l'empiètement sur les droits des propriétaires fonciers, etc., peuvent expliquer cette situation en grande partie. Il semble que l'on craigne vraiment les conséquences éventuelles d'une politique relative aux terres humides. Nous allons avoir bien du mal à convaincre le gouvernement des avantages qu'il peut retirer d'une démarche plus efficace de protection des terres humides.

La déclaration de principes que nous avons élaborée traîne sur les bureaux des sous-ministres des trois ministères mentionnés précédemment depuis quelque temps déjà. Je ne sais pas exactement quand les sous-ministres vont se décider à agir. Ils nous ont demandé de déposer cette déclaration après que nous ayons fait une présentation semblable à celle-ci. Mais nous n'avons plus entendu parler d'eux depuis que nous leur avons remis le document.

Ce silence commence à nous inquiéter. Le comité *ad hoc* se demande également dans quelle mesure le gouvernement entend agir vraiment. C'est pourquoi nous avons besoin d'un stimulant pour faire avancer le traitement de notre déclaration de principes.

Je vais maintenant parler des lois ayant trait aux terres humides en vigueur au Nouveau-Brunswick. À l'heure actuelle, le ministère de l'Environnement est doté d'une *Loi sur l'assainissement de l'air* qui comprend une réglementation en matière d'évaluation des impacts sur l'environnement (EIE). Cette réglementation stipule que tout projet d'aménagement visant une terre humide d'au moins deux hectares est assujéti aux dispositions de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation visant à établir la nécessité d'une EIE. Il existe également un règlement relatif à la modification des cours d'eau, qui, jusqu'à l'an dernier, n'englobait pas les terres humides. À l'époque, les terres humides n'étaient pas considérées comme des cours d'eau. Ces deux lois sont probablement les instruments de protection des terres humides les plus puissants au Nouveau-Brunswick. Cependant, en l'absence de politique uniforme, chaque ministère interprète et applique ces Lois à sa guise, tout comme le personnel sur le terrain d'ailleurs. Ainsi, la détermination de l'utilité d'une route ou l'approbation d'un projet de construction de route qui traverserait un marais salant est une affaire d'interprétation dans les diverses régions de la province. Voilà pourquoi nous avons réellement besoin d'une politique qui encadre l'application de ces Lois. L'absence de politique et les restrictions relatives à l'aménagement imposées par ces deux Lois nous mettent très souvent dans des situations assez embarrassantes. Ainsi, tel projet peut être rejeté parce qu'une terre humide est jugée importante, alors que dans bien des cas, la zone visée n'est pas si précieuse. Inversement, il se peut que la construction d'une route soit autorisée dans une terre humide considérée à tort comme négligeable. Bref, la confusion règne. L'histoire de l'étang de stabilisation constitue un exemple flagrant du genre de difficultés que nous avons à cause du manque d'uniformité dans l'application des deux Lois ou de l'absence d'une définition acceptée des terres humides. Le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie veille à l'application de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et de la *Loi sur les réserves écologiques*. Nous avons par conséquent un certain pouvoir quant à la protection des terres humides sur les terres de la Couronne et à la réglementation des activités qui ont lieu dans ces écosystèmes particuliers.

Tout comme en Ontario, la *Loi sur l'urbanisme* administrée par le ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation sera vraisemblablement l'arme la plus utile au Nouveau-Brunswick. Un certain nombre de municipalités au Nouveau-Brunswick ont manifesté leur intention de participer à la protection des terres humides. Il est probable que cette intention est plus ferme dans certaines municipalités qu'elle ne l'est au gouvernement provincial.

DÉCLARATION DE PRINCIPES

Notre déclaration de principes s'intitule *The Wetlands Policy Framework for New Brunswick*. Notre but fondamental consiste à assurer la conservation des terres humides de la

province. Ce but se subdivise en plusieurs objectifs secondaires. Premièrement, nous affirmons que le principe de développement économique durable sous-tend notre démarche en matière de conservation des terres humides. Les agences gouvernementales provinciales compétentes collaboreront entre elles afin de mettre en oeuvre des stratégies conformes aux trois objectifs suivants :

- (1) La préservation de la superficie et de la fonction des terres humides d'importance pour le patrimoine provincial. Nous avons évalué l'état actuel des marais salants, des habitats de la plaine d'inondation de la Saint-Jean et des habitats riches en tourbe, et avons dressé une liste des terres humides importantes pour le patrimoine provincial qui se trouvent dans chacun de ces trois types d'habitat et seraient mises à l'abri de toute intervention néfaste;
- (2) La préservation de la fonction des terres humides d'importance régionale. Il s'agit des terres humides où des aménagements seront permis à la condition que des mesures d'atténuation soient également appliquées. Cependant, le Nouveau-Brunswick ne s'est toujours pas doté d'une définition pour l'expression «mesure d'atténuation». Nous en sommes encore à l'étape de convaincre le gouvernement du bien-fondé de ces principes;
- (3) La conservation de toutes les autres terres humides qui ne pas considérées importantes pour le patrimoine provincial ou régional. L'atteinte de cet objectif reposerait en grande partie sur le processus d'émission des permis de modification des cours d'eau.

Nos stratégies sont assez simples. Pour promouvoir les mécanismes de gestion et de protection des terres humides déjà en place, autrement dit, les programmes en cours, nous devons obtenir l'aval de tous les ministères. Ces programmes comprennent les programmes d'intendance privée, les règlements régionaux qui touchent l'environnement aquatique et d'autres projets en cours. Ensuite, nous devons effectuer un examen complet des politiques et des lois actuelles afin d'assurer l'application systématique des principes fondamentaux de conservation des terres humides que j'ai énoncés précédemment. Troisièmement, nous devons accélérer l'inventaire et l'évaluation des terres humides car cette étape est essentielle à l'atteinte des trois objectifs susmentionnés.

Il faut en outre que nous fassions de réels efforts de sensibilisation de la population; le processus de consultation publique s'inscrit dans cet effort. Heureusement, le Nouveau-Brunswick a entrepris d'élaborer une nouvelle politique en matière de faune. Cette politique renferme une définition claire des terres humides et fait état de la nécessité de la conservation des habitats. Le processus de consultation public relatif à cette politique est en cours, aussi la politique des terres humides deviendra, espérons-le, un principe sous-jacent de la politique plus globale de la faune. Nous pouvons intégrer le dossier des terres humides au processus d'examen public en cours. Nous devrions encourager le gouvernement à favoriser la collaboration entre les paliers fédéral, provincial et international.

Nous sommes encore très loin d'avoir une politique véritable. Certes, nous avons une ligne de conduite et un document de discussion qui circule dans les trois ministères visés, mais il faut que nous passions à l'étape suivante. Nous attendons actuellement de voir si les

trois sous-ministres vont nous laisser poursuivre la discussion avec les autres ministères. Je pense que ces sous-ministres sont un peu réticents, compte tenu de l'expérience ontarienne et de ce que d'autres sous-ministres ont pu leur dire. Je crois toutefois qu'ils sont au moins conscients de la nécessité d'une politique concertée entre les trois ministères visés. En l'absence d'une politique unifiée, nous serons plongés dans l'embarras chaque fois qu'un grand projet d'aménagement comme celui de l'étang de stabilisation se présentera. Si nous arrivons à faire progresser la situation, je pense que nous aurons l'occasion de profiter de l'expérience des autres gouvernements qui se sont dotés d'une politique en matière de terres humides.

CONCLUSION

La tâche qui nous attend est de taille. À mon avis, la mise en oeuvre de tout projet pouvant empiéter sur les droits des propriétaires fonciers n'est jamais facile. Je crois qu'il faut sensibiliser le public aux avantages qu'offre une politique de conservation des terres humides judicieuse. Tout au long du processus d'élaboration de la politique, nous avons exposé la nécessité de la restauration et de la mise en valeur des terres humides. Cette démonstration rejoint certaines des autres préoccupations entretenues par les groupes d'intérêt. Si quelqu'un peut m'offrir des conseils ou m'aider à orienter la suite de ce processus, je serai heureux de l'écouter. D'ailleurs, j'ai déjà glané quelques conseils pratiques depuis que je suis ici.

QUESTIONS

- Q. Je n'ai pas très bien vu où se trouvaient les terres humides boisées sur la diapositive que vous avez montrée.
- R. Ces terres ont été incluses aux terres humides d'eau douce intérieures. Les forêts sont toutes situées dans les hautes terres. Nos forêts couvrent une vaste étendue. Par ailleurs, le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie considérait les terres humides comme des terres en friche dans son inventaire des forêts de la province jusqu'à l'an dernier. Nous avons réussi à corriger cette situation.
- Q. Si je comprends bien, toute activité d'aménagement ou activité agricole est interdite sur une largeur de 75 mètres à partir des rives d'un cours d'eau au Nouveau-Brunswick.
- R. Oui, il s'agit d'un règlement lié à l'émission du permis de modification d'un cours d'eau, mais cette distance peut varier. Dans certains cas et pour des bassins hydrographiques désignés, cette limite est de 75 mètres mais elle est habituellement de 30 mètres. Les bassins hydrographiques désignés servent à alimenter la population en eau potable. La limite normale est de 30 mètres sur les terres qui font l'objet d'activités forestières. Ce règlement vise toutes les terres, y compris les terres de la Couronne.

Q. Comment les agriculteurs et les propriétaires fonciers éventuellement affectés accueillent-ils cette limite de 75 mètres?

R. Pas très bien. La limite de 30 mètres a été adoptée et relativement bien acceptée, mais le nouveau Programme de désignation des bassins hydrographiques dans lequel figure la limite de 75 mètres nous donne des cauchemars. Le ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick, qui administre ce Programme, a adopté une attitude très restrictive pendant le processus d'élaboration. Le Programme contenait alors des clauses interdisant à quiconque de vider un chevreuil près d'un cours d'eau ou à moins de 75 mètres d'un cours d'eau. Aucune activité de ce genre ne devait se produire à moins de 75 mètres d'un cours d'eau. Le ministère a dû réviser cette position, qui constitue un exemple flagrant de ce qui arrive en l'absence de consultation publique, voire interministérielle. Le règlement relatif à la limite de 75 mètres a été assoupli. Je pense qu'il s'appliquera encore aux projets d'aménagement moins considérables comme la construction domiciliaire ou le lotissement.



LE GUIDE D'ÉVALUATION DES TERRES HUMIDES : UN OUTIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES MESURES D'ATTÉNUATION ET DE PRISES DE DÉCISIONS

Kenneth W. Cox

Secrétariat

Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)

INTRODUCTION

Beaucoup d'entre vous connaissent l'existence du *Guide d'évaluation des terres humides* publié il y a environ quatre ans. Ce Guide a été élaboré en collaboration par Habitat faunique Canada et le Service canadien de la faune d'Environnement Canada. Il s'agissait du rapport final d'un projet parrainé par Habitat faunique Canada et appelé *Les terres humides ne sont pas des terres de désolation*.

Ce projet comportait les cinq phases suivantes : (i) la tenue d'un atelier visant l'évaluation des moyens pouvant éventuellement assurer une reconnaissance et une compréhension plus grandes des valeurs propres aux terres humides; (ii) le dépouillement de la documentation existante; (iii) la réalisation de quatre études pilotes menées à la grandeur du pays et portant sur les fonctions et les valeurs propres aux terres humides; (iv) la tenue d'un atelier multidisciplinaire; (v) la rédaction d'un rapport final par une équipe de professionnels.

Le *Guide d'évaluation des terres humides* expose une démarche pratique d'analyse des terres humides, qui sont une ressource essentielle au Canada. Pour les groupes voués à la conservation de l'environnement, les promoteurs, les urbanistes et les politiciens, ce Guide est un outil qui permet d'entreprendre l'examen global et clair des valeurs associées aux projets d'aménagement des terres et aux terres humides affectées. Il offre un cadre d'action se prêtant à l'analyse complète des aspects biophysiques, architecturaux, religieux ou culturels d'une terre humide donnée ou d'une zone de terres humides entière, de même qu'à celle des répercussions favorables et néfastes des propositions d'aménagement sur ces écosystèmes. Enfin, il permet de mener une discussion fondée sur des principes communs.

Ce document est aussi un outil éducatif. À ce titre, il a suscité beaucoup d'intérêt de la part de l'Institut canadien des urbanistes, dont les membres ont participé aux quelques séminaires tenus par le Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada) portant sur l'emploi du Guide dans la planification de l'aménagement des terres. Deux autres séminaires de ce type auront lieu en 1994. Le Guide a également été adapté par la Fondation pour la formation internationale, qui entend l'utiliser dans les pays en voie de développement

comme guide général afin de déterminer le caractère durable de projets visant les écosystèmes naturels.

Je pense qu'il s'agit d'un outil très pratique qui pourrait se révéler utile dans la mise en oeuvre de diverses politiques relatives aux terres humides partout au pays. C'est pour cette raison que le Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada) s'est prévalu des services d'un professeur de génie de l'Université Carleton et d'un consultant afin de créer une première version du Guide sur disque CD-ROM. Ce prototype est maintenant offert au public. Je me ferai un plaisir de vous en faire la démonstration après la partie formelle de cette réunion. À mon avis, cet outil pourrait être très utile dans le cadre de l'éducation des employés gouvernementaux et non gouvernementaux responsables des plans de mise en oeuvre des politiques fédérale, provinciales ou municipales sur les terres humides. Une fois ces politiques élaborées et les plans de mise en oeuvre établis, il va falloir entreprendre un énorme processus d'éducation afin que les personnes comprennent les terres humides et les méthodes d'évaluation de ces écosystèmes. Un module logiciel interactif conçu à cette fin et permettant de voir et d'entendre les faits sur les terres humides, leurs fonctions et leurs valeurs compléterait à merveille la documentation imprimée et le Guide lui-même.

Le Secrétariat du Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada) entend donc chercher des partenaires disposés à parrainer le perfectionnement du prototype sur CD-ROM fondé sur le *Guide d'évaluation des terres humides*.

RÉFÉRENCE

Bond, W. K., K. W. Cox, T. Heberlein, E. W. Manning, D. R. Witty et D. A. Young. 1992. *Guide d'évaluation des terres humides : Rapport final du projet Les terres humides ne sont pas des terres de désolation*. Série de communications sur les terres humides durables, n° 1992-1. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ottawa (Ontario). 127 p.

QUESTIONS

- Q. Je tiens à vous féliciter au sujet du Guide. J'ai moi-même eu l'occasion d'utiliser des guides semblables aux États-Unis. À ma connaissance, votre Guide expose le seul système d'évaluation des terres humides qui exige explicitement de l'évaluateur une prise en compte des avantages vantés par le promoteur. Je pense que cet aspect du Guide permet de résoudre un problème fréquemment associé aux programmes touchant les terres humides. En effet, les promoteurs ont tendance à reprocher aux évaluateurs de ne jamais écouter leurs revendications, de vouloir tout contrôler et de ne s'intéresser qu'aux abeilles et aux fleurs. En incluant les considérations des promoteurs au processus d'évaluation, vous vous mettez dans une position psychologiquement avantageuse qui vous aide à amorcer un dialogue entre le gouvernement et la communauté touchée par le projet ou la réglementation.

- R. Quand nous avons entrepris ce projet, nous pensions qu'une des meilleures façons de sauver les habitats fauniques consistait à expliquer aux municipalités l'importance des terres humides pour la rétention de l'eau de surface, etc. C'est une des raisons qui nous ont poussés à adopter cette approche. Aux États-Unis, un certain nombre d'employés du ministère de l'agriculture des États-Unis utilisent le Guide cet été. Ces personnes veulent comparer notre Guide à d'autres documents du même type offerts aux États-Unis.



INTERACTIONS ENTRE LES POLITIQUES RELATIVES AUX TERRES HUMIDES, À L'AGRICULTURE ET AU COMMERCE INTERNATIONAL

Jim Patterson

Relations internationales et avec les gouvernements

Canards Illimités Canada

INTRODUCTION

Les discussions d'aujourd'hui ont porté pour la plupart sur l'élaboration de politiques relatives aux terres humides par des groupes voués à la conservation de ces milieux qui essaient d'influencer les autres secteurs de la société en favorisant la reconnaissance des valeurs propres aux terres humides et des efforts de conservation de ces écosystèmes. Aujourd'hui, j'entends vous donner un aperçu très général d'un point de vue différent. Étant donné que nous sommes ici au Manitoba, j'insisterai sur les Prairies et examinerai l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques par d'autres secteurs de la société. J'exposerai les répercussions de ces politiques sur la conservation des terres humides et leur interaction avec les politiques relatives aux terres humides dont nous avons parlé jusqu'ici.

Au cours de la journée d'hier, nous avons appris entre autres choses que l'élaboration de toute politique est un processus très long et complexe. En effet, on peut avoir un plan d'action pour les deux ou trois années à venir, cependant six ou sept ans peuvent s'écouler avant que la politique ne commence à prendre forme et encore, sous une forme éventuellement très différente de l'intention originale. Dans tous les cas, l'élaboration de politiques en matière de terres humides suscite un débat opposant réglementation et mesures incitatives. En outre, il est manifestement nécessaire de consulter les propriétaires fonciers et les autres détenteurs d'enjeux tout le long du processus. Il existe également un courant de pensée quant à la dichotomie ou à la compatibilité du protectionnisme et des mesures incitatives en tant que moyens de protéger les terres humides. Enfin, la nécessité d'une application concertée de la politique par les agences responsables nous semble évidente.

Pendant le processus de consultation, il existe un risque très élevé que l'élaboration des politiques subisse l'influence d'intérêts diamétralement opposés. À mon avis, l'application concertée d'une politique de longue portée est importante, surtout dans les communautés agricoles où les terres appartiennent à des particuliers et sont gérées par ces derniers. Je crois que nous nous entendons tous pour dire qu'environ 85 % des pertes en terres humides sont attribuables au développement agricole. Au cours des discussions, il a également été question de la nécessité d'intégrer les politiques sur les terres humides aux autres politiques et programmes mis en oeuvre par divers secteurs de la société.

Nous sommes des néophytes dans le domaine et encore, nous ne discutons que d'un seul type de politique. Par contraste, le milieu agricole s'est doté d'un grand nombre de politiques et de programmes agricoles depuis bien longtemps; dans ce milieu, le chemin parcouru et le soutien direct sont très grands. Par ailleurs, ceux d'entre vous qui ont travaillé au sein d'une agence gouvernementale savent que, dans le domaine des politiques et des programmes, une des tâches les plus difficiles consiste à démarrer, à élaborer et à mettre en oeuvre. Je pense que vous conviendrez également qu'une fois ce processus en marche, rien n'est plus difficile que de le freiner ou de le modifier. Voilà vraiment le genre de terrain sur lequel nous devons avancer. Cette réalité s'applique tout particulièrement à l'agriculture.

Il va sans dire qu'au stade actuel, le développement intégré des ressources tirées du paysage canadien est essentiel à la conservation des terres humides. Ce développement doit tenir compte de la situation économique, environnementale et sociale qui prévaut sur les terres agricoles appartenant aux particuliers. Au bout du compte, il n'existe qu'un seul moyen de sauver les terres humides situées sur des terrains privés : il faut concevoir des scénarios d'aménagement du paysage qui soient acceptables sur les plans économique et environnemental, et qui satisfassent tous les intervenants. La politique relative aux terres humides peut jouer un rôle fondamental dans ces scénarios, mais je ne pense pas qu'il s'agisse d'un déterminant absolu. Nous devons prendre cette possibilité en considération. Cela dit, il reste à trouver un moyen de mettre tous ces beaux principes en pratique.

OCCASIONS À SAISIR

Je vais maintenant expliquer globalement les faits saillants relatifs à l'état de la situation, à l'orientation proposée, aux transformations en cours dans le monde et aux raisons pour lesquelles nous devrions nous montrer modérément optimistes quant au développement durable des terres agricoles et des terres humides, particulièrement dans les Prairies. Pendant la planification du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine et des Plans conjoints des habitats, l'interaction entre la communauté agricole et le milieu des écologistes n'était pas exactement idyllique. Hier, Pat Rakowski s'est dit dégoûté de la confrontation et a indiqué qu'il fallait entreprendre un dialogue sensé.

Les rédacteurs du Plan s'imaginaient qu'en mettant en oeuvre un programme de conservation des terres humides d'une durée de 15 ans en collaboration avec les propriétaires fonciers, ils pourraient créer un climat de confiance et de communication mutuelles propice à la conception de scénarios avantageux pour tous. Ce genre de démarche est essentiel à la viabilité de l'agriculture et du paysage. Cependant, je pense que vous conviendrez tous que nous sommes très loin d'avoir atteint les objectifs établis au début. Le monde a changé de façon spectaculaire et la transformation se poursuit à un rythme rapide; je pense aussi que nous devrions nous demander pourquoi. Le rapport de la Commission Brundtland intitulé *Notre avenir à tous* et le concept de développement durable sont apparus sur la scène en 1987, après la signature du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. On a donc tendance à associer ces deux événements. La mentalité de commandeur et de surveillant cultivée dans le passé ne

va pas faire l'affaire dans les paysages appartenant aux particuliers. En fait, seule la poursuite de la santé environnementale, économique et sociale des communautés rurales peut mener au succès.

INITIATIVE DE RENOUVELLEMENT RURAL

Ceci m'amène à vous parler de l'exercice de renouvellement rural auquel Bob Sopuck, Ken Cox et moi-même nous sommes livrés dans le cadre de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Le but de cet exercice consistait à assembler les trois pierres angulaires du développement durable, particulièrement dans les Prairies même s'il s'agit d'un programme national, de façon à susciter un changement des politiques et des programmes qui contribuerait à la poursuite de nos objectifs les plus chers. La dure réalité, c'est que les gouvernements sont sur le bord de la faillite. En tant que société, nous n'avons pas les moyens de consacrer quatre milliards de dollars par an aux programmes fédéraux de soutien agricole et bien d'autres millions aux programmes provinciaux. Le changement qui s'amorce comporte une réduction des dépenses et une rationalisation des programmes de soutien. On ne rêvait même pas encore de libéralisation des échanges commerciaux en 1986. Les règles du jeu ont beaucoup changé depuis les négociations menées dans le cadre de la Ronde de l'Uruguay en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA); je reviendrai sur ce sujet un peu plus tard.

Enfin, j'aurais aimé que l'un d'entre nous puisse s'attribuer le mérite de ces événements, mais l'histoire tend occasionnellement à mettre les choses à la place qui leur revient en temps et lieu. Ceci est particulièrement vrai dans le cas du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. Je ne prétends pas que le Plan est le seul facteur déterminant de cette affaire, mais il a permis de faire évoluer la situation. Le Plan a fourni un menu des ajustements à apporter à l'aménagement des terres en vue de conserver et d'assurer la viabilité de l'environnement, l'intégration des activités agricoles et la mise en valeur de la sauvagine, surtout dans les Prairies et particulièrement au Manitoba, où ces changements sont bien documentés. Trop de fermiers manitobains ont souscrit aux programmes à participation volontaire ne comportant aucun mécanisme de vérification de l'observance, comme le Programme Prairie CARE, le Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente et d'autres programmes connexes. D'après les évaluations effectuées au Manitoba, les agriculteurs qui adoptent des pratiques agricoles favorisant la conservation s'en tirent mieux sur le plan financier. Leurs portefeuilles de gestion sont plus diversifiés et les communautés rurales sont plus stables. Nous n'avons plus besoin de prêcher, car la réalité témoigne de nos promesses en plein coeur du paysage.

COMMERCE INTERNATIONAL

Parmi les points relatifs au commerce que j'entends aborder aujourd'hui, un bon nombre sont maintenant étayés et démontrables, de sorte que bon nombre d'agriculteurs sont eux-

mêmes devenus des évangélistes. Sans vouloir révolutionner le monde, nous cherchons des moyens beaucoup plus efficaces de gérer nos affaires conformément aux règlements du commerce international et dans l'intérêt de ceux qui habitent le paysage rural. Il importe également de souligner qu'à la lumière des bouleversements mondiaux, les agriculteurs reconnaissent que s'ils ne deviennent pas une partie de la solution, ils vont bientôt faire partie du problème et seront contraints d'accepter les solutions qu'on leur dictera. On constate par conséquent que les intervenants publics et privés de la communauté rurale sont directement intéressés à participer au processus dès le début, à rationaliser les divers facteurs qui entrent en jeu et à prendre en considération l'environnement et l'intégration au même titre que leur capacité à subvenir à leurs propres besoins.

Revenons quelques instants sur le thème de la libéralisation des échanges commerciaux. Au cours des dernières années, les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont consacré environ 350 milliards de dollars US aux programmes de soutien agricole. Les principaux donateurs ont été l'Union européenne et les États-Unis, qui ont versé d'importantes subventions à l'exportation et sur les marchés intérieurs. Je ne dis pas que ces deux puissances sont les seuls coupables. Tous les autres pays exportateurs de produits agricoles se sont sentis obligés de jouer le même jeu. Toutefois, l'importance des subventions dénature énormément la production des marchandises, de sorte qu'il devient profitable, dans de nombreux cas, de drainer les terres humides et de cultiver les terres marginales. Dans un système favorisant la libre entreprise, ce genre de démarche entraînerait probablement la faillite de l'agriculteur dans l'année qui suit. Il s'ensuit qu'en choisissant de cultiver les programmes plutôt que la terre, les agriculteurs nuisent à leurs terres, aux cours d'eau et à la faune.

Les négociations du GATT entreprises il y a de cela bon nombre d'années ont probablement atteint une durée record. La principale pierre d'achoppement de ces négociations a été l'agriculture, plus précisément la façon d'éliminer de la scène mondiale ce déséquilibre formidable qui altère les marchés de production, le prix des marchandises et les décisions touchant l'aménagement des terres. Au bout du compte, plus on consacre de fonds à la résolution du problème, plus celui-ci prend de l'importance. La ronde de l'Uruguay a connu une fin heureuse, et l'Organisation mondiale du commerce devrait être constituée en 1995. La création de cette organisation a été entérinée en avril dernier à Marakesh, mais elle doit être ratifiée par tous les pays. Cette entente devrait entrer en vigueur en juillet 1995 ou plus tôt encore.

Sans être parfaite, l'entente prévoit une réduction de 36 % des subventions à l'exportation accordées par tous les pays membres et une baisse d'environ 20 % des volumes d'exportation. Ces changements comportent des inconvénients à court terme, mais ils permettront éventuellement d'établir des critères et des échéanciers d'abandon graduel des subventions à l'exportation - une des principales causes de l'utilisation non intégrée des terres. Dans un même ordre d'idée, les subventions versées sur les marchés intérieurs devront diminuer de 21 %. En fait, quand nous avons pris part à ces négociations - à l'époque, j'avais eu la témérité d'écrire un chapitre d'un livre traitant de *l'ALENA et de l'environnement* -, le Canada consacrait environ quatre milliards de dollars aux subventions agricoles.

Conformément aux critères énoncés, un quart de ce montant, soit un milliard de dollars, deviendrait irrecevable. Cet argent est destiné à retourner dans les coffres de l'État ou à être consacré en partie à des programmes respectueux de l'environnement.

Nous abordons maintenant la phase «chromatique» du GATT. On se croirait à la garderie puisqu'il faut maintenant jouer avec les formes et les couleurs. En effet, pour arriver à définir les subventions et leurs effets éventuels, on a établi toute une série de codes couleurs. Au début, il y avait le vert, l'ambre et le rouge, mais le vert, le bleu et l'ambre ont finalement été retenus. Les subventions qui portent un code vert sont réputées ne pas altérer les échanges commerciaux ni stimuler la production. En vertu des régimes internationaux, un grand nombre de programmes stimulant la protection et la conservation de l'environnement sont permis. Il s'ensuit aussitôt que l'on est tenté de remanier certains programmes de soutien agricole pour y inclure des mesures incitatives en faveur de la conservation. Le statut des subventions codées bleu n'est pas clair. Sans être visées par les réductions susmentionnées, ces subventions peuvent entraîner l'imposition de droits compensatoires. Le Canada entend agir rapidement afin de rationaliser les subventions codées bleu pour les soustraire à d'éventuelles représailles. Comme on a pu le constater depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord commercial Canada-États-Unis* (ACCEU), le Canada a fait l'objet de nombreuses poursuites en compensation engagées par les États-Unis, malgré qu'il n'ait rien à se reprocher en ce qui a trait à ses cochons, à son blé et à ses arbres. Ce matin encore, le journal faisait état d'une autre contestation extraordinaire en matière de bois de résineux. Quant à la couleur ambre, elle vise les programmes qui sont absolument interdits. Ainsi, une partie des paiements versés aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, surtout pour le grain en partance du port de Vancouver, constitue manifestement une subvention à l'exportation. Ces subventions doivent disparaître d'une façon ou d'une autre.

Quant à l'ALENA, il s'agit du premier accord commercial qui contienne des dispositions relativement sérieuses en matière d'environnement. Cet accord expose un engagement ferme en faveur du développement durable. Il comprend également une entente secondaire relative à la coopération dans le domaine de l'environnement. Compte tenu de l'animosité et de l'inflexibilité normalement associées aux pratiques commerciales internationales, l'existence d'une entente de coopération est, à mon avis, extrêmement révélatrice. En fait, à l'occasion d'une conférence de presse donnée la semaine dernière, M^{me} Sheila Copps annonçait la signature d'une mise à jour du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine ainsi que la participation financière du gouvernement fédéral à ce projet pour les cinq années à venir; M^{me} Copps s'est empressée de rappeler l'entente de coopération et de préciser que le Plan et la conservation des terres humides du continent nord-américain constituaient les premières réalisations effectuées en vertu de l'entente secondaire comprise dans l'ALENA. Pour la conservation des terres humides, il est essentiel que le ministre adopte une telle ligne de pensée.

Quelques mots sur la situation en cours à Ottawa. Le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur a créé plusieurs Groupes de consultation sectorielle sur le commerce extérieur. Je crois qu'il existe environ 13 groupes chargés d'étudier divers secteurs. Je fais

partie du groupe responsable des affaires agricoles. Ces groupes ont participé de près aux négociations de l'ALENA et du GATT. Comme je me suis joint au groupe au milieu du processus de négociation, je me pensais sur Mars tellement le vocabulaire employé était technico-commercial. Je croyais alors que, pour des gens comme vous et moi, les véritables occasions d'agir se présenteraient après la signature des accords, quand on commencerait à chercher des moyens de mise en oeuvre. Cette opinion s'est avérée. Le ministre a demandé à notre groupe de consultation de former un Groupe de travail sur le commerce et l'environnement. Il semble, en effet, que d'ici l'an 2000, les principaux thèmes liés au commerce et mis à l'étude seront l'environnement et le commerce. Le Canada souhaite ardemment jouer un rôle de chef de file dans ce domaine. Le ministre McLaren attend que nous lui fassions des propositions tangibles.

Laissez-moi revenir un peu en arrière. Depuis que M. McLaren est devenu ministre après les dernières élections, il s'est fait rabrouer d'un côté par l'Europe et de l'autre par les États-Unis. Or, il aimerait pouvoir présenter et défendre quelques propositions bien mûries sur le plan de l'environnement, pas seulement pour redorer le blason du programme environnemental sur la scène nationale ou internationale, mais pour aider le Canada à devenir plus concurrentiel. À l'occasion d'une réunion tenue il y a environ deux semaines, un certain nombre de propositions m'ont été présentées par un des agents du ministère des Affaires étrangères. À titre d'exemple, cette personne m'a demandé si le Canada ne pourrait pas monter un dossier solide sur sa contribution à la biodiversité globale découlant du gel et de la préservation d'un pourcentage de ses terres marginales aux fins de conservation. Les résultats de cette action seraient ensuite présentés à l'Organisation mondiale du commerce et le Canada pourrait dire : «Nous avons signé la convention de Rio de Janeiro, entériné le GATT et l'ALENA. Ne pensez-vous pas que nos intentions sont sérieuses?». Le Canada pourrait mettre de l'avant une initiative tangible et inviter les autres pays à emboîter le pas. J'ai failli tomber de ma chaise tellement je suis resté surpris par cette proposition. Cette sorte d'idée serait non seulement reçue, mais prise en compte aux Affaires étrangères à Ottawa. Les cadres ministériels sont à même d'apprécier les avantages environnementaux, sociaux et économiques offerts par cette idée pour toute une gamme de points inscrits à leur ordre du jour.

Plus récemment, le ministre McLaren a créé trois nouveaux groupes de travail composés de cadres supérieurs, portant respectivement sur la main d'oeuvre et le commerce, la planification des affaires internationales et, enfin, le commerce et l'environnement. Le groupe de travail sur le commerce et l'environnement comprend 25 membres venant du secteur industriel et d'organismes voués à la conservation de l'environnement. Le message diffusé clairement par ces groupes est le suivant : il est temps que le Canada assume un rôle de chef de file international dans la prise d'ententes commerciales. Il s'agit en même temps d'une autre occasion de faire valoir nos intérêts. Je pense que nos réalisations collectives des cinq dernières années, comme l'étude des perceptions des agriculteurs menée au Manitoba et d'autres projets, nous ont permis d'améliorer notre position puisque nous pouvons maintenant rencontrer le PDG d'une grande entreprise et lui présenter un tableau réel de la situation plutôt qu'un conte de fée. Ces démarches appuient les efforts de la communauté tout en constituant notre gagne-pain.

Du côté des producteurs, de nombreux processus d'examen sont en cours partout au pays. La raison en est que les producteurs se sont réveillés, ils savent que les changements sont imminents et veulent participer au mouvement à titre d'entité autonome. Le programme de soutien du revenu et la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* font l'objet d'une dissection, et Dieu sait ce qui sortira de ce processus, mais au moins le sujet discuté est opportun. Le ministre de l'Agriculture, M. Goodale, parle depuis quelque temps de concepts qui ne nous sont certainement pas étrangers, soit la séparation du soutien agricole et de la production de certaines marchandises, et la recherche d'un type de soutien global du revenu des agriculteurs. On pense que si ces concepts étaient réalisés et que l'on payait les producteurs plutôt que les voies ferrées, ils auraient tous des répercussions favorables sur les habitats. En tous cas, il est manifeste que nous nous éloignons des politiques qui favorisent l'exploitation agricole des terres marginales et nuisent aux terres humides.

En Ontario, les regroupements d'agriculteurs ont probablement fait preuve de plus d'esprit d'initiative que tout autre organisme semblable au pays en créant des usines agricoles environnementales. Comme c'est le cas pour tout nouveau programme, les efforts louables de ces groupes ont suscité des réactions inattendues quand les vérificateurs des institutions financières ont demandé à voir les plans afin d'évaluer le risque pour l'environnement. Ken Cox, du Conseil nord-américain de conservation des terres humides, et la Fédération canadienne de l'agriculture ont grandement contribué à régler ce problème en réunissant les personnes touchées afin d'entamer un dialogue et d'éliminer l'étiquette qu'on semble vouloir nous apposer. Il s'agit là encore d'établir un climat de confiance entre le Conseil, la Fédération et les institutions financières. Les évaluations environnementales relatives au Régime d'assurance du revenu brut et au Programme CSRN (compte de stabilisation du revenu net) (deux des plus importants programmes de protection du revenu d'Agriculture Canada), maintenant exigées pour tout programme ou toute loi nouvellement adoptés par le gouvernement fédéral, ont révélé que ces programmes favorisaient le drainage des terres humides dans une certaine mesure. Certains d'entre vous se trouvaient aux réunions tenues à ce propos. À mon avis, il est réconfortant de savoir que ces réunions ont été organisées par Agriculture et Agro-alimentaire Canada, et que des gens comme Clayton Rubec et d'autres ont été invités à y participer. Les organisateurs de la réunion ont même employé le terme «observance absolue» pour décrire un éventuel mécanisme qui permettrait de faire face à la situation.

Les sous-ministres, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Environnement Canada, ont récemment créé un Comité national de l'agriculture et de l'environnement réunissant 14 groupes de producteurs bien en vue au pays; l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et Environnement Canada sont membres d'office. Les deux ministères vont détacher du personnel afin de former un secrétariat permanent dans les bureaux de la Fédération canadienne de l'agriculture. Par ailleurs, nous entretenons d'excellents rapports avec le Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada), Canards Illimités et d'autres organisations dont la Fédération, et pas seulement avec les producteurs qui siègent au Comité; je crois que nous aurons des contacts fréquents avec le secrétariat permanent. Dans le domaine

des politiques, les progrès sont souvent éphémères mais ils se poursuivent dans la mesure où les occasions se présentent.

COMMENTAIRES DE CLÔTURE

Pour terminer, j'aimerais faire quelques commentaires à propos d'une nouvelle publication diffusée en 1994 par l'Institut international pour le développement durable qui s'intitule *Principes d'un commerce assurant un développement durable*. Dans ce document capable de vraiment porter la conservation des terres humides sur la grande scène des politiques, il est dit en substance que dans le monde occidental, le Plan conjoint des habitats des Prairies (qui fait partie du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine) constitue la plus importante contribution au développement durable et à l'agriculture intégrée, en raison de ses mesures d'encouragement. Cette affirmation ne vient pas de nous, mais bien d'organisations internationales réputées. En conclusion, les temps changent. L'arène des politiques est très animée, les terres humides reçoivent de plus en plus d'attention. Les producteurs ont un rôle clé à jouer. Nous n'avons pas travaillé très étroitement avec ces personnes dans le passé, mais je crois que nos succès futurs viendront d'une telle collaboration. L'avenir repose sur une intégration des politiques relatives aux terres humides et des autres politiques sectorielles, fermement appuyée sur les principes de développement durable.

QUESTIONS

- Q. Tout compte fait, pensez-vous que la libéralisation des échanges commerciaux permettra améliorer l'environnement dans l'ensemble plutôt que de façon marginale?
- R. Je crois que oui, parce que ce mouvement entraîne l'élimination des distorsions relatives aux pratiques agricoles et à l'utilisation des terres marginales dans le monde industrialisé. Je pense que la situation est encore plus critique dans les pays en voie de développement parce que nous tenons essentiellement ces pays en otage avec nos pratiques de dumping sauvage et de subventions aux biens, compte tenu de la dette phénoménale que ces pays ont envers les pays développés. Comme les biens que ces nations pourraient produire afin de rembourser leur dette, de renforcer et de diversifier leur économie sont sans valeur, la population du Tiers-Monde se voit obligée de cultiver les flans des montagnes pour sa subsistance. Les répercussions environnementales observées dans cette partie du monde sont beaucoup, beaucoup plus importantes qu'ici.
- Q. Je me demandais ce qui arriverait, par exemple, au tarif de la Passe du Nid-de-Corbeau. Est-ce qu'il existe des recommandations quant à l'observance absolue ou un terrain d'entente dans ce domaine particulier?
- R. J'aimerais pouvoir vous donner une réponse éclairée sur ce point, mais je ne peux pas. Trop d'opinions et d'options sont sur la table. Je pense que la seule chose dont nous

puissions être sûrs c'est que la subvention à l'exportation est interdite. On peut parer ce problème en consacrant des montants équivalents au transport intérieur, aussi je pense que cette affaire relève maintenant de la politique. J'ai toutefois lu dans le *Globe and Mail* de ce matin que, d'après un communiqué émis par le ministre des Transports, ce montant a été éliminé en entier.

Q. Vous avez dit que s'il intégrait sa politique sur les terres humides à d'autres initiatives s'inscrivant dans un cadre d'action global qui vise le développement durable, le Canada pourrait obtenir un outil de conservation très puissant. Pourriez-vous me dire comment vous entrevoyez la mise en oeuvre de cette intégration?

R. Il existe plusieurs façons de faire. Premièrement, les groupes producteurs de marchandises s'adressent à nous pour trouver des moyens d'unir leurs forces et de répondre à la question de l'utilisation des terres marginales et humides. Il y a encore beaucoup de chemin à parcourir dans ce domaine. Cependant, un changement spectaculaire est en train de se produire au sein d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada. En effet, le Bureau de l'environnement de ce ministère s'emploie à publier des documents de référence sur le commerce et l'environnement, et une nouvelle mentalité est en train d'émerger quant à la mise en oeuvre de cette intégration. Sans en être absolument sûr, je crois que nous devons en profiter pour collaborer le plus étroitement possible avec ces personnes; nous ne devons pas nous asseoir et attendre qu'elles nous appellent.



MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE RELATIVE AUX TERRES HUMIDES : LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE

Kirk Andries

Association internationale des agences des pêches et de la faune

INTRODUCTION

Je suis coordonnateur du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine pour l'Association internationale des agences du poisson et de la faune sauvage. En tant que Canadien d'origine albertaine, je suis venu aux États-Unis pour contribuer à la mise en oeuvre du Plan. Mon expérience de la politique américaine relative aux terres humides est limitée, mais pendant mon mandat, j'ai appris quelques petites choses, observé beaucoup et tiré quelques conclusions à propos des facteurs culturels, sociaux, économiques et politiques qui distinguent nos deux pays. J'espère être en mesure de jeter un peu de lumière sur l'histoire des lois sur les terres humides adoptées aux États-Unis et de faire quelques observations à propos de l'évolution de la situation. Nous devons tirer les leçons appropriées des expériences passées. En effet, nous n'avons aucune excuse pour répéter les mêmes erreurs.

Avant d'entreprendre cette discussion, je pense qu'il faut établir le contexte qui prévaut aux États-Unis car la situation dans ce pays est, de toute évidence, différente de celle qui règne au Canada. Nous pouvons cependant apprendre beaucoup grâce à l'expérience de nos voisins du sud. Essentiellement, ce contexte porte sur l'état des ressources visées et les systèmes administratifs de gestion. Commençons par les ressources.

Quand les colons européens sont arrivés en Amérique, la superficie des terres humides dans le territoire englobant les 48 États contigus était de plus de 220 millions d'acres. D'après le *United States Fish and Wildlife Service*, la superficie totale des terres humides était évaluée à 104 millions d'acres en 1980. D'après les résultats de la plus récente enquête nationale sur la disparition des terres humides menée par ce même service, les terres humides ont disparu au rythme moyen de 290 000 acres par an entre 1975 et 1985 environ, et cette tendance se maintient. La disparition des terres humides est actuellement moins rapide qu'elle ne l'était auparavant, comme en témoignent les résultats d'une précédente enquête qui faisaient état de pertes annuelles moyennes de près de 500 000 acres entre 1954 et 1974. Dans l'ensemble, 85 % de toutes les terres humides des États-Unis ont disparu ou ont été altérées. Certes, il y a des terres humides dans tous les États américains, mais dans certains États comme l'Iowa, plus de 90 % de la superficie originale des terres humides ont disparu, tandis que l'Alaska n'a encore souffert aucune perte. En Californie, il ne reste pratiquement aucun réseau hydrographique naturel, car tous les réseaux ont été profondément réaménagés. Plus de la moitié des terres humides ont disparu dans 22 des 48 États contigus, et les pertes représentent

plus de 70 % de la superficie originale dans dix États. Enfin, les propriétaires fonciers détiennent 75 % des terres humides qui restent aux États-Unis.

Dans son rapport sur l'état des terres humides et les tendances en cours intitulé *The Impact of Federal Programs on Wetlands* et remis en 1994 au Congrès, l'USFWS signalait que la disparition de 1,6 million des 105,9 millions d'acres de terres humides recensés au milieu des années 1970 porterait la superficie totale de ces écosystèmes à 104,3 millions d'acres d'ici 1990. Quatre-vingt-dix-huit pour cent des pertes visent les terres humides d'eau douce. Les pertes essuyées dans les régions littorales ou estuariennes (5,5 millions d'acres) touchent surtout les États qui bordent le golfe du Mexique et, dans la plupart des cas, il s'agit de terres humides reconquises par la mer. De fait, 3,3 millions d'acres de terres humides à végétation palustre ont disparu. La seule augmentation observée (792 000 acres) touche les étangs d'eau douce, mais dans la plupart des cas, ces étangs se sont formés dans des régions non considérées comme des terres humides (eaux profondes, etc.). Cinquante-quatre pour cent des pertes survenues au cours de la même période sont attribuables à la conversion à des fins agricoles; il s'agit d'une amélioration appréciable par rapport aux années précédentes. Auparavant, 87 % de toutes les pertes en terres humides étaient imputables à cette raison. Enfin, l'aménagement urbain a entraîné la disparition de cinq pourcent des terres humides.

Aux États-Unis, la structure juridique et administrative relative aux terres humides est à la fois fascinante et complexe. Plusieurs lois ou articles de lois offrent une protection variable selon les circonstances, notamment l'article 404 de la *Clean Water Act*, le programme Swampbuster et d'autres programmes appliqués en vertu des *Farm Bills* de 1985 et de 1990, la *Fish and Wildlife Coordination Act*, le *National Wildlife Refuge System*, la *North American Wetland Conservation Act*, de même que de nombreux autres dispositions qui ont contribué à la protection des terres humides.

Il n'y a pas si longtemps, le pouvoir de réglementation en matière de terres humides était détenu par chacun des États. Aujourd'hui, le gouvernement fédéral domine la scène dans ce domaine. Le rôle du gouvernement fédéral remonte à 1899 (*River and Harbors Act*), année pendant laquelle le Congrès confiait à la *Corp of Engineers* les pouvoirs légaux de réglementer le dragage, le remblayage et la construction dans les voies navigables. Jusqu'en 1960, la *Corp* a limité ses activités conformément aux responsabilités qu'on lui avait confiées et à une série de décisions de la Cour suprême prises à cette époque. Cependant, elle devait interpréter l'application de la *River and Harbors Act* de manière à y inclure les eaux utilisées à des fins industrielles et à avoir un droit de regard sur les activités polluantes. Puis en 1967, la *Fish and Wildlife Coordination Act* est entrée en vigueur; en vertu de cette loi, la *Corp* est tenue de fonder son évaluation des projets qu'on lui soumet sur les coûts pour l'environnement et plus seulement sur les répercussions que ces projets peuvent avoir sur la navigation. En adoptant des amendements à l'actuelle *Clean Water Act* en 1972, le Congrès confiait l'administration globale des eaux à l'*Environmental Protection Agency* (EPA - agence responsable de la protection de l'environnement) et chargeait cet organisme de restaurer et de préserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux nationales. Craignant d'être assujettie aux règlements de l'EPA, la *Corp* a demandé et obtenu une exemption.

L'adoption d'autres amendements à la *Clean Water Act* en 1977 a permis au Congrès de réitérer que cette loi visait toutes les eaux américaines y compris les terres humides; l'inclusion des terres humides à la loi était fondé sur des décisions prises auparavant par les tribunaux. Cette extension des pouvoirs fédéraux a été enchâssée dans la «clause sur le commerce» de la Constitution américaine, qui donne au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer les activités liées au commerce entre les États. Les tribunaux ont jugé que l'application de l'article 404 de la *Clean Water Act* aux terres humides était raisonnable, que ces écosystèmes soient reliés directement ou indirectement aux voies navigables. Voilà donc les origines de l'autorité fédérale en matière de réglementation des activités visant les terres humides aux États-Unis.

L'autorité fédérale en matière de réglementation est essentiellement structurée de la façon suivante :

- (a) l'EPA administre la *Clean Water Act* et établit les procédures et les lignes directrices en matière de traitement des demandes de permis;
- (b) la *Corp of Engineers* conserve le droit d'émettre des permis de déchargement des produits de dragage ou des matériaux de remblayage aux termes de l'article 404;
- (c) l'EPA a un droit de veto sur les décisions de la *Corp* (droit dont elle s'est prévalu seulement 11 fois);
- (d) le *Fish and Wildlife Service* et le *National Marine Fisheries Service* peuvent formuler des commentaires quant à toutes les applications de la loi.

En conséquence, le Congrès a réussi à créer une situation de lutte acharnée pour le pouvoir de réglementation qui perdure encore. Ken Cox demandait plus tôt si le Canada allait devenir une société procédurière et comment faire pour éviter une telle situation. L'exemple que je viens d'exposer illustre très bien comment favoriser l'apparition de litiges. Voici les principaux ingrédients du litige :

- (1) lutte pour le pouvoir - virtuellement éternelle;
- (2) établissement de «règles» fédérales qui ne sauraient permettre de tenir compte des nuances particulières à chaque situation;
- (3) intérêts puissants qui assurent le maintien du *status quo* et attisent les conflits en vue de satisfaire des desseins personnels;
- (4) importants montants d'argent que chaque groupe croit pouvoir administrer mieux que les autres et pour lesquels tous s'entredéchirent.

Nous avons mis des décennies pour obtenir ce subtil mélange qui encourage les comportements procéduriers. Le Canada a une chance d'éviter cette situation, et je lui conseille de ne pas s'engager sur la même voie que les États-Unis.

Outre cette structure de réglementation (qui ne touche qu'environ 20 % des activités affectant les terres humides), on peut trouver plusieurs initiatives distinctes et non régies par des règlements dans la loi agricole américaine de 1985 et de 1990. Cette loi doit être prorogée en 1995. Sur le plan des terres humides, les dispositions les plus remarquables de cette loi sont le programme *Swampbuster*, le *Conservation Reserve Program* et le *Wetland Reserve Program*.

Le programme *Swampbuster* favorise la rétention des terres humides en rendant inadmissible aux programmes d'encouragement agricole l'agriculteur qui cultive un produit (récolte annuelle) sur des terres humides asséchées après décembre 1985. Ce programme unique en son genre peut interdire l'accès aux prestations versées en vertu de programmes sur les récoltes, de l'assurance-récolte et de l'indemnisation en cas de calamité naturelle ainsi qu'aux autres prestations versées par le gouvernement fédéral. Ce programme a permis de prévenir la disparition subséquente de nouvelles terres humides.

Le *Conservation Reserve Program* en vigueur depuis 1985 permet au gouvernement fédéral de passer des ententes avec les producteurs agricoles afin que ces derniers abandonnent l'exploitation des terres très sensibles à l'érosion pendant dix ans contre un paiement locatif annuel. On établit des plans de conservation pour les terres admissibles que l'onensemencera (herbes ou arbres). Environ 36 millions d'acres de terres situées pour la plupart dans la plaine centrale sont protégés en vertu de ce programme. Une superficie importante des terres ainsi mises au repos sont des terres humides malgré que ce programme vise les terres sensibles à l'érosion. Les paiements locatifs annuels s'élèvent à environ deux milliards de dollars. La superficie ainsi protégée dépasse de très loin celle des terres achetées par le gouvernement grâce à la vente de timbres spéciaux (*Duck Stamps*) et qui totalise 3,5 millions d'acres depuis 1934. En fait, le programme a permis de mettre en réserve quatre fois plus de terres que tous les autres programmes de protection du poisson et de la faune réunis mis de l'avant par le gouvernement fédéral et les États.

Le *Wetland Reserve Program* également autorisé aux termes de la loi agricole américaine s'adresse aux agriculteurs désireux de restaurer des terres humides. En vertu de ce programme, jusqu'à 75 % des coûts de reconstitution des terres humides sont assumés par le gouvernement en échange d'une servitude d'au moins 30 ans. On a mis sur pied deux programmes pilotes (dans 20 États) et les inscriptions dépassent de beaucoup les objectifs du Congrès quant à la superficie visée. Le paiement entier des travaux de reconstitution pourrait rendre ce programme encore plus prometteur.

La *North American Wetlands Conservation Act* adoptée par le gouvernement fédéral encourage la création volontaire de partenariats ayant pour mandat de protéger, de reconstituer, de mettre en valeur et de gérer les ressources en terres humides du Canada, du Mexique et des États-Unis. Cette loi a été adoptée en 1989; le gouvernement fédéral a libéré plus de

100 millions de dollars US afin d'égaliser les montants alloués par les autres partenaires. Ce programme international est unique en son genre.

En outre, un grand nombre d'États ont adopté des lois visant particulièrement les terres humides. La teneur de ces lois varie considérablement entre les États. En vertu de l'article 404 de la *Clean Water Act*, les États sont autorisés à déterminer leur propre procédure d'émission de permis, mais à ce jour, seul le Michigan a entrepris ce processus coûteux et lourd. En général, le Congrès n'émet aucun permis à moins que les permis adéquats aient été accordés par l'État (p. ex., qualité de l'eau, plans de gestion des zones littorales, etc.). Aux termes de l'article 404, l'État détient un pouvoir de certification qui devient inhérent au permis accordé.

Ici s'achève ce bref aperçu schématique des lois et des organismes d'administration chargés de la protection des terres humides aux États-Unis.

TENEUR DE LA «NOUVELLE» POLITIQUE

Chaque nouveau gouvernement entend se distinguer du précédent et régler les problèmes de façon à enrichir son capital politique. L'Administration Clinton a établi les cinq grands principes suivants en ce qui a trait à sa politique nationale en matière de terres humides :

- (1) on doit éviter toute perte nette globale; l'objectif poursuivi à long terme vise l'amélioration de la qualité des terres humides et de la superficie de ces écosystèmes;
- (2) les programmes de réglementation doivent être efficaces, équitables, adaptables et prévisibles; on doit éviter que ces programmes aient des répercussions inutiles sur les propriétés privées; on doit éviter le chevauchement des programmes; la population doit comprendre les exigences et les rôles des règlements;
- (3) on favorisera la création de programmes non régis par des règlements (planification) afin d'éviter d'avoir recours à la réglementation;
- (4) le gouvernement fédéral devrait multiplier les partenariats et situer sa démarche de protection des terres humides dans le contexte des écosystèmes;
- (5) les politiques fédérales devraient être fondées sur les données scientifiques les plus justes.

PROBLÈMES ACTUELS

Les programmes fédéraux ont suscité beaucoup de controverses. D'après les critiques, ces programmes sont inéquitables, inflexibles, non concertés, déroutants et complexes. Tout

aussi convaincus de leur point de vue, les partisans insistent sur les avantages environnementaux et économiques offerts par ces programmes. Les opinions sont de plus en plus divisées. En bref, la politique relative aux terres humides est devenue un des dossiers environnementaux les plus discutés. Face à cette situation, l'Administration fédérale a décomposé le dossier en éléments secondaires et élaboré des stratégies en conséquence. Dans l'ensemble, ces stratégies sont d'ordre administratif plutôt que juridique.

Problème n° 1 : *Le programme prévu aux termes de l'article 404 ne prend pas les propriétaires fonciers en considération, son application prend du temps en plus d'être imprévisible et inéquitable. D'après les résultats d'une étude récente, le traitement des demandes de permis individuel peut prendre 373 jours en moyenne.*

- Solutions
- (A) Établir des délais quant au traitement des demandes et s'engager à fournir les ressources nécessaires.
 - (B) Créer une procédure d'appel devant le tribunal administratif assujettie à l'article 404 afin d'éviter les litiges.
 - (C) Mettre sur pied la procédure de certification et la formation relatives au *Wetland Delineation Manual* (fédéral, États, etc.) de façon à améliorer l'efficacité du programme.
 - (D) Promouvoir les programmes coopératifs à participation volontaire.

Problème n° 2 : *Habituellement, les décisions touchant les terres humides sont prises projet par projet et permis par permis, de sorte qu'il n'y a pas de contexte de planification se prêtant à l'application d'une réglementation.*

- Solutions
- (A) Offrir des mesures incitatives afin d'encourager l'État ou les autorités locales à faire une planification intégrée de l'aménagement des bassins hydrographiques et des terres humides.
 - (B) Appuyer les plans de conservation des terres humides mis de l'avant par l'État ou les tribus autochtones - actuellement, l'EPA finance l'élaboration de plans de ce type dans 22 États.
 - (C) Intégrer la planification avancée au programme de réglementation de l'article 404 et faire le nécessaire pour permettre l'établissement de catégories aux paliers locaux et régionaux.
 - (D) Autoriser la mise en banque de mesures d'atténuation dans le contexte des plans.
 - (E) Améliorer et coordonner l'aide technique et l'information.

Problème n° 3 : *Dans le domaine de l'agriculture, le fait que le programme Swampbuster soit administré par le Soil Conservation Service et l'article 404, par la Corp of Engineers et l'EPA occasionne souvent des problèmes de chevauchement et de discordance pour les agriculteurs.*

- Solutions
- (A) Éliminer les incertitudes en soustrayant 53 millions d'acres de terre convertis antérieurement du champ d'application de l'article 404.
 - (B) Éliminer les problèmes de chevauchement et de discordance
 - en faisant du *Soil Conservation Service* la seule agence responsable,
 - en instituant la même procédure dans toutes les agences (édition 1987 du *Wetland Delineation Manual* afin d'éviter les problèmes de discordance).
 - (C) Soustraire certaines terres humides à la réglementation (p. ex., les fossés d'irrigation).
 - (D) Financer le *Wetland Reserve Program* et en élargir les champs d'application.

Problème n° 4 : *Le traitement des demandes de permis est inflexible en ce sens que toutes les cas sont traités de la même façon. La même séquence (prévention, réduction au minimum et atténuation) est utilisée dans tous les cas. L'Administration a rejeté le projet de classification (cartes des 48 États - 14 millions de cartes au coût de 500 millions de dollars US) (selon le Congressional Budget Office, le coût d'acquisition de toutes les terres humides particulièrement importantes dans les 48 États contigus se situerait entre 10 et 45 milliards de dollars US).*

- Solutions
- (A) Assouplir l'interprétation de l'article 404.
 - (B) Favoriser la planification avancée.
 - (C) Créer des permis généraux régionaux.

Problème n° 5 : *L'étendue géographique ou la désignation des terres humides assujetties à l'article 404 fait l'objet d'un débat. Jusqu'à présent, trois manuels ont été publiés en 1987, en 1989 et en 1991 (on a critiqué l'édition 1989 parce qu'elle élargissait le pouvoir fédéral et l'édition 1991 parce qu'elle le réduisait considérablement).*

- Solution
- (A) Étudier la question! La *National Academy of Sciences* est en train d'étudier le dossier de la délimitation des terres humides. En attendant, on appliquera les dispositions contenues dans l'édition 1987 du manuel.

Problème n° 6 : *Mesures d'atténuation et mise en banque. Le concept d'atténuation est un principe fondamental de l'article 404. Les mesures sont appliquées dans l'ordre suivant : (1) prévention, (2) réduction au minimum et (3) compensation. Le concept de mise en banque renvoie bien sûr à l'accumulation de crédits que l'on peut retirer pour contrebalancer les débits.*

- Solutions
- (A) Élaborer des lignes directrices en matière de planification des mesures d'atténuation adaptées aux situations exigeant la mise en oeuvre de telles mesures.
 - (B) Obtenir l'aval du Congrès quant à l'emploi approprié des crédits mis en banque.
 - (C) Publier des lignes directrices en matière d'accumulation de crédits d'atténuation.

Problème n° 7 : *On insiste trop sur la réglementation. Au mieux, la réglementation ne peut que susciter une perte globale nette. On devrait plutôt insister sur le rôle de la reconstitution qui seule peut donner lieu à une augmentation de la superficie des terres humides.*

- Solutions
- (A) Financer le *Wetland Reserve Program*.
 - (B) Promouvoir la reconstitution grâce à des programmes coopératifs à participation volontaire ainsi que le dépassement des objectifs fixés.

Problème n° 8 : *Le rôle des agences fédérales est complexe et déroutant. Le partage des responsabilités entre plusieurs agences a contribué à l'établissement d'un climat de confusion, aux retards d'exécution et au chevauchement des projets.*

- Solutions
- (A) Rationaliser en vue d'éliminer le chevauchement et les retards.
 - (B) Confier la délimitation des terres humides au *Soil Conservation Service*.

Problème n° 9 : *Les gouvernements des états, autochtones et régionaux ne sont pas assez efficaces et ne participent pas assez.*

- Solutions
- (A) Favoriser une plus grande participation au palier local.
 - (B) Inciter les gens du coin à intégrer les bassins hydrographiques et les terres humides à leurs plans d'aménagement grâce à des mesures d'encouragement.
 - (C) Appuyer les plans de conservation des terres humides mis de l'avant par les États et les groupes autochtones.

- (D) Encourager l'application de l'article 404.
- (E) Donner accès à la formation en matière de délimitation.

Problème n° 10 : *Les efforts du gouvernement fédéral en vue de protéger les terres humides constituent une «appropriation malvenue» de la propriété privée indemnisable en vertu du 5^e amendement à la Constitution.*

- Solutions
- (A) Indemniser ceux qui le méritent.
 - (B) Permettre aux tribunaux de traiter chaque cas individuellement.
 - (C) Éviter d'adopter une démarche procédurière.
 - (D) Indemniser en cas de diminution d'au moins 50 % de la juste valeur marchande de la propriété.

En bref, l'Administration fédérale a établi un programme global afin de régler les problèmes relatifs aux terres humides. Malheureusement, bon nombre des solutions proposées ne semblent être que des palliatifs. Tout système fondé sur la réglementation sera toujours controversé.

CONCLUSION

Pour terminer, je me permettrai quelques remarques à propos du système en vigueur aux États-Unis qui, à mon avis, s'appliquent à la situation qui prévaut au Canada. Je pense que le Canada s'est engagé sur une voie très semblable à celle que suivent les États-Unis sans toutefois s'être rendu aussi loin. Si la tournure actuelle des événements aux États-Unis ne vous plaît pas, vous avez le temps d'intervenir ici avant qu'il ne soit trop tard.

- (1) Mettre une sourdine à la réglementation. L'approche réglementaire crée des divisions et tend à donner des résultats temporaires qui ont peu de valeur à long terme. Il se peut bien que la réglementation entraîne la fin de la conservation des terres humides aux États-Unis. On ne peut pas et on ne doit pas transformer une résolution en texte de loi. On entend régulièrement dire que réglementation égale résistance. La réglementation élimine le libre arbitre et crée des divisions.
- (2) Favoriser les programmes d'encouragement à participation volontaire. De cette façon, les personnes participent volontairement et non par obligation. Cette démarche favorise la coopération et renforce les partenariats. Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine constitue un excellent exemple à ce propos. Aux États-Unis seulement, le

Plan a entraîné deux fois plus de propositions de projets qu'il n'y a de fonds disponibles.

- (3) Dans la mesure du possible, favoriser la prise de décisions au palier local. Les circonstances écologiques, sociales et légales sont si variées qu'il serait malavisé d'adopter une attitude par trop normative aux paliers fédéral et provinciaux (étatiques).
- (4) Dépister et éviter les «complications rampantes». J'entends par là la croissance d'une bureaucratie qui a tendance à s'auto-suffire. Le fonctionnement de ces systèmes repose sur des ressources phénoménales (humaines et financières). Le jeu en vaut-il la chandelle?
- (5) Simplifier les modalités administratives le plus possible. Le client (la population) ne devrait pas avoir à payer le prix d'une administration médiocre ou complexe. Au bout du compte, le client est privé de son droit de représentation.
- (6) Chercher des solutions d'ordre administratif plutôt que juridiques. Ce conseil s'adresse sans doute surtout aux États-Unis mais il n'en demeure pas moins important. Le Congrès a un faible pour la «micro-gestion» si on le laisse faire. Les solutions juridiques engendrent souvent des situations manichéennes qui laissent peu de place à la nuance et à la souplesse.
- (7) Renforcer le processus de planification. Créer les cadres d'action nécessaires qui favoriseront les activités volontaires tout en constituant un contexte pour les programmes de réglementation.
- (8) Profiter pleinement des occasions qui se présentent. Citons à ce propos le *Conservation Reserve Program*. Conçu à l'origine pour mettre un terme à l'exploitation des terres très sensibles à l'érosion, ce programme offre d'énormes avantages aux terres humides et à la faune.
- (9) Ne pas sous-estimer la valeur de l'éducation, des services agricoles et de l'aide technique. Ces activités favorisent la participation volontaire ou fondée sur des mesures incitatives.
- (10) Préserver les terres humides existantes. Aux États-Unis, 75 % des terres humides sont situées sur des propriétés privées. Le gouvernement des États-Unis paie cher pour reconstituer le territoire humide qu'il avait auparavant. Le Canada ne devrait pas commettre la même erreur.
- (11) Améliorer la coordination et la communication. Il s'agit d'un «gros» problème typique du gouvernement. Il faut faire en sorte que la main gauche sache ce que fait la droite, sinon le service à la population et les ressources en souffriront.

QUESTIONS

- Q. À propos du débat qui entourera la reconduction de la *Loi agricole américaine (US Farm Bill)* de 1995 cet automne. Nous avons beaucoup entendu parler du *Conservation Reserve Program* et de l'avenir de cette initiative; je me demande ce qu'il adviendra des dispositions relatives au programme Swampbuster énoncées dans la *Loi agricole*. Je me demande aussi si les programmes d'assurance-récolte sous-jacents et la création de mesures incitatives relatives à l'utilisation des terres fait l'objet d'un semblable débat? Il me semble que Jim a parlé de ce genre de démarche pour décrire la réaction du Canada aux exigences du GATT. Veut-on réorganiser les programmes agricoles en vigueur dans le cadre de la reconduction de la loi agricole américaine ou bien les groupes de pression vouée à la cause faunique ont-ils axé tous leurs efforts sur le *Conservation Reserve Program* à l'exclusion de toute autre question?
- R. Je réponds oui à votre deuxième question. Jusqu'à présent, les organisations vouées à la protection de la faune ont décidé de concentrer son énergie sur les deux programmes américains de mise sous protection des terres fragiles et des terres humides. Certes la loi agricole comprend d'autres dispositions en matière de conservation, mais les groupes environnementaux ont arrêté leur choix sur ces deux programmes. D'une manière générale, ces groupes s'affairent à définir la gamme des avantages liés à la conservation de la faune. En effet, il faut d'abord mettre de l'ordre dans ses propres affaires avant d'envisager une intégration avec la communauté agricole. Je suis un peu troublé par l'interaction très faible entre la communauté agricole et les organisations environnementales. Jusqu'à présent, nous avons eu tendance à traiter uniquement entre nous et à vanter les vertus du *Conservation Reserve Program*. Pour influencer le processus d'entrée de jeu, il importe avant tout d'élaborer une entente de coopération quelconque avec les agriculteurs. En ce qui a trait au programme Swampbuster, je suis désolé mais je ne pense pas pouvoir répondre à votre question.
- Q. Quel est l'objectif poursuivi aux termes du *Wetland Reserve Program*? A-t-on établi un objectif précis? Je lisais récemment dans un article publié par la *Wildlife Society* qu'il était question d'une augmentation de 75 % de la superficie des terres humides d'importance historique. S'agit-il de l'objectif véritable?
- R. Les objectifs du *Wetland Reserve Program* sont limités par des questions de budget et de superficie. Le Congrès a établi une limite de 75 000 acres pour cette année. Il a lancé un appel d'offres aux propriétaires fonciers des États et fondé son évaluation des soumissions reçues sur le rendement des investissements. Ceci fait, il donne sa réponse. Premièrement, le Congrès essaie de déterminer l'admissibilité des soumissions, puis il compare les surfaces visées aux limites qu'il a imposées. Pour répondre à votre question, non ce n'est pas ainsi que l'objectif est fixé. Je pense que la limite absolue mentionnée dans la loi agricole et fixée par le Congrès est de un million d'acres.

- Q. Permettez-moi quelques remarques. Vous avez raison de dire que dans certains cas, la période de traitement des demandes de permis peut être épouvantablement longue. Cependant, cette situation ne s'applique que dans un faible pourcentage des cas. Ces cas sont néanmoins montés en épingle et utilisés efficacement par les promoteurs. Dans le cas des programmes de conservation des terres humides gérés par les États, la procédure d'appel prend également un temps infini. Il est néanmoins très rare qu'une décision initiale soit portée en appel mais le cas échéant, la situation litigieuse qui s'ensuit fait l'objet d'un battage publicitaire considérable dont les promoteurs savent très bien tirer parti. Dans le cadre au programme compris aux termes de l'article 404, la participation du *Soil Conservation Service* consiste à déterminer qui a la compétence en matière de terres agricoles. La communauté agricole se plaint depuis longtemps, et d'après moi avec raison, que le palier fédéral ne l'appuie pas dans sa démarche quand les agences fédérales se réunissent pour discuter de l'orientation des programmes relatifs aux terres humides. Les intérêts voués à la préservation de la faune et de la pêche marine sont représentés à ces discussions, aussi je pense qu'un appui en faveur des agriculteurs serait indiqué.
- R. Le *Soil Conservation Service* dispose de très peu d'employés capables de déterminer qui a la compétence en matière de terres agricoles. Ce service fait maintenant face à un problème de préparation. En effet, comment le personnel doit-il s'y prendre pour aller sur le terrain et effectuer ces déterminations quand l'échelle utilisée leur est peu familière? Habituellement, les employés travaillent avec des cartes plutôt générales à une échelle relativement faible. Il va falloir attendre que les choses se tassent avant de voir si la formule est efficace. Une formule efficace constituerait un avantage supplémentaire.

COMMENTAIRES SUR L'ATELIER

Rich Goulden

Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba

Joseph Larson, Caroline Caza et moi-même entendons vous faire part de nos observations à propos de l'atelier. Ces commentaires sont présentés dans les trois sections qui suivent.

Les organisateurs de l'atelier nous ont demandé de livrer ici nos observations personnelles et de mettre en lumière les faits saillants de la rencontre. Premièrement, en ma qualité d'observateur, je considère les préparatifs, le lieu et la logistique de cette rencontre excellents à tous points de vue. Le Centre de conservation du marais Oak Hammock nous a mis dans l'ambiance appropriée. Nous avons pu parler des terres humides et des marais en nous sentant réellement près de notre sujet. Les activités organisées ont permis aux nombreux participants de vraiment faire connaissance et d'engager un dialogue animé et sérieux.

J'aimerais signaler que nous aurions pu ajouter une voix intéressante à l'atelier si nous avions invité quelques-unes des personnes ayant des liens directs avec la communauté agricole éventuellement visée par nos discussions, voire un ou deux représentants d'associations de producteurs agricoles. Ce commentaire ne constitue pas un reproche. Je sais qu'il n'est jamais facile de mettre un point final à la liste de participants à ce genre de réunion sans qu'il soit possible d'inviter tout le monde. Par contre, les personnes assemblées ici forment un groupe qui tend à adopter un discours semblable. Or, nous devons prendre bien garde de nous retrouver dans une situation de monologue stérile.

Je pense que l'organisation des groupes de discussion avait ceci de bon qu'elle a permis à chacun de diffuser sa position et de débattre ce qu'il avait sur le coeur. À propos du programme de la première journée, j'ai eu l'impression que les discussions avaient été détournées, voire bouleversées, à cause de la situation exposée en Ontario. Je ne blâme pas les représentants de cette province. Je veux simplement souligner à quel point les événements qui se produisent en Ontario peuvent empiéter sur le programme des autres provinces. Je tiens à féliciter Kevin Loftus pour son exposé. Je pense qu'il serait profitable (dans la mesure où les organisateurs de l'atelier ont l'intention de le faire) de préparer un document de référence. En effet, il serait sûrement utile d'examiner et de peser les réussites et les échecs du processus entrepris en Ontario.

Cet atelier national portait sur la mise en oeuvre de politiques. Cependant, il est évident que l'on ne peut séparer la mise en oeuvre de l'élaboration des politiques. En effet, les conditions de mise en oeuvre, voire la mise en oeuvre elle-même, dépendent du processus d'élaboration. Par conséquent, le fait de venir ici afin de discuter de la mise en oeuvre de politiques est, à mon avis, une conception quelque peu erronée car ce volet ne saurait être isolé

de l'élaboration. Je ne vous en fais pas le reproche, mais je tiens à ce que vous en soyez conscients. Il est manifeste que nous avons tiré un enseignement de cette rencontre, notamment que le processus est déterminant du produit fini.

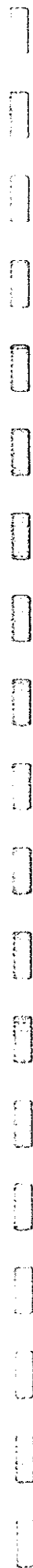
Jim Patterson a présenté un résumé intéressant à propos de quelques points. Il a parlé de la tension qui oppose la réglementation et les mesures incitatives. Ma conclusion personnelle sur ce plan s'aligne sur la pensée de John F. Kennedy : «légiférer au besoin, mais pas à tout prix». Une bonne partie des discussions ont semblé graviter autour de la nécessité d'une application concertée. Il faut donc établir une communication claire et concise et offrir une formation adéquate afin que le personnel visé comprenne la politique et les processus d'élaboration de celle-ci. De plus, la consultation et la contrainte s'opposent naturellement. D'après moi, une politique imposée ne sera jamais aussi efficace qu'une politique élaborée en consultation.

Ce que je m'appête à dire peut sembler banal, voire stérile, mais je crois que dans toute organisation bureaucratique, surtout quand il s'agit de grandes agences de planification centrale, il existe un risque que la politique soit élaborée par l'organisme central et imposée à la population plutôt que de découler d'un processus ascendant. Les politiques formulées suivant un processus intégré dans un cadre d'action donné vont à l'encontre des politiques centrales et indépendantes. Pour le bureaucrate, les politiques indépendantes sont faciles à formuler parce qu'elles sont propres, cliniques, simples, précises et définissables, mais elles sont malheureusement inefficaces. Les politiques intégrées sont compliquées, embrouillées, imprécises et comportent de grands risques, mais on peut en constater l'efficacité. À vous de tirer vos conclusions. Kirk Andries a dit en substance qu'il fallait éviter à tout prix le processus de réglementation dans lequel se sont engagés les États-Unis. Ce processus a engendré un climat de polarisation, de litige et de division, et donné lieu à des conséquences néfastes pour certaines des parties visées. Il a très justement exposé le concept suivant lequel réglementation égale résistance. Il nous a encouragés à entreprendre des processus à participation volontaire fondés sur des mesures incitatives, à confier la prise de décisions au palier local, à éviter les complexités rampantes, à simplifier l'administration, à chercher des solutions d'ordre administratif plutôt que juridique et à renforcer les processus de planification qui favorisent la participation volontaire. En d'autres termes, nous devrions saisir les occasions qui se présentent et conserver ce qui est déjà acquis. Ces conseils s'appliquent dans de nombreux cas.

Cet atelier a permis de renforcer les processus et les attitudes auxquels un grand nombre d'entre vous adhérez déjà depuis quelque temps. Dans le domaine de l'environnement, on n'est pas toujours sûr que l'action entreprise est la bonne. Or, ce genre de réunion permet aux personnes de tous les coins du pays de discuter de leur cheminement respectif. Si les conclusions présentées s'apparentent avec les buts recherchés par chacun, les participants sont encouragés à persister dans la voie qu'ils se sont tracée. Par contre, j'ai détecté un sentiment de frustration chez les participants, qui se demandent dans quelle mesure leur travail influence le tableau d'ensemble des politiques. Nous touchons ici au domaine des politiques relatives au commerce mondial ou à l'agriculture au Canada, dans les provinces et peut-être ailleurs.

Il est rassurant de savoir que Jim Patterson est à Ottawa, qu'il examine ces questions afin d'en influencer le traitement et de nous faire état de la situation. À franchement parler, personne n'est plus habileté que lui pour s'acquitter de cette tâche. Je dois féliciter Jim pour l'excellent travail qu'il a accompli. À plusieurs reprises, j'ai assisté à ses présentations, qui sont toujours très stimulantes et profitables. Cependant, je détecte chez un grand nombre d'entre vous le désir de participer afin d'influencer et de faire évoluer le système et de faire avancer notre cause. Nous sommes nombreux à ne pas savoir exactement comment orienter notre action afin d'ouvrir les bonnes portes. Cette situation est un peu frustrante. Nous devrions peut-être stimuler le travail en réseau un peu plus. Je ne sais pas trop comment en arriver là, mais je crois qu'un grand nombre des participants ici présents aimeraient apporter leur contribution sur ce plan.

Pour terminer, je propose que nous partions d'ici liés par les conclusions de cette réunion. Nous devons centrer notre attention sur le tableau d'ensemble. En cette époque de concurrence où prévalent l'individualisme et la satisfaction des intérêts personnels, nous devons saisir et exploiter favorablement les occasions qui se présentent. Concentrons-nous sur les intérêts communs des personnes qui utilisent et chérissent les ressources des terres humides. Nous n'avons pas les moyens de jouer aux intellectuels et d'imaginer que nous pouvons ériger des palissades autour des terres humides qui restent. Nous devons résister à cette envie. On apprécie les terres humides dans la mesure on utilise ces écosystèmes. Nous en avons un bon exemple ici-même. Il ne faut donc pas hésiter à tout mettre en oeuvre afin de trouver des moyens originaux de préserver les terres humides. Notre objectif, ne l'oublions pas, consiste à assurer la conservation de terres humides fonctionnelles, et non à créer des processus qui entretiennent des bureaucraties axées sur la réglementation, la législation ou l'administration. En définitive, la tenue de cet atelier aura été une bonne chose.



COMMENTAIRES SUR L'ATELIER

Joseph Larson
The Environment Institute
University of Massachusetts

Kirk Andries nous a présenté un très bon rapport un peu plus tôt; il est devenu un très bon bureaucrate de Washington et a brossé un tableau correspondant très exactement à celui que nos employés fédéraux donneraient de la situation des terres humides aux États-Unis. Je vais toutefois faire quelques ajouts à son exposé. Mes collègues de Hong Kong comparent tout voyage en Chine à une expédition sur la planète Mars. Eh bien, vous m'avez invité à venir de la planète Mars pour visiter le royaume de Dieu. Permettez-moi de vous faire part de ma vision de l'éden.

Chacun d'entre vous a fait état de la situation qui prévaut dans sa province respective. J'aimerais vous exposer l'état de la réglementation relative aux terres humides là d'où je viens. J'habite une petite ville de 1 300 âmes dans l'ouest du Massachusetts. Environ 58 kilomètres de routes entretenues par le *Highway Department* sillonnent ce territoire réservé exclusivement à des fins agricoles et résidentielles. Les deux seuls magasins de la ville sont protégés par une clause grand-père. Voilà en bref la toile de fond. Imaginez maintenant qu'un promoteur projette d'aménager un lotissement près d'un cours d'eau infranchissable à gué. Le but de cet exercice consiste à déterminer si le programme fédéral prévu aux termes de l'article 404 s'applique ou non. Si le cours d'eau visé ne peut être franchi à gué, il est probable que son débit est assez important pour que l'oncle Sam veuille examiner le projet d'aménagement. Le promoteur qui entend aménager un lotissement sait qu'il devra faire face à la réglementation relative aux terres humides, aussi il engage les services d'un consultant. Il doit d'abord s'adresser à la *Municipal Conservation Commission* qui constitue le premier palier émetteur des permis dans l'État du Massachusetts. Cette commission se compose de trois à sept personnes nommées par le conseil municipal chargé de l'administration des affaires de la ville. Les membres de la commission agissent à titre bénévole et ne reçoivent aucuns émoluments. Il se peut toutefois que la commission dispose d'un budget de 200 ou 300 dollars réservé à la publication d'avis publics. Les membres de la commission sont chargées de cerner les répercussions éventuelles de projets de lotissement sur des intérêts précis, protégés en vertu de la loi de l'État, comme le réapprovisionnement en eau de la zone de saturation, l'apport en eau, etc. Cette commission doit examiner la demande du promoteur et veiller à l'application des règlements municipaux, qui sont très distincts des lois de l'État et des lois fédérales.

Le projet de lotissement est assujéti aux règlements municipaux, qui sont encore plus stricts que la réglementation de l'État et que les lois fédérales. Ainsi, les règlements locaux tiennent compte des petits étangs formés au printemps qui échappent à la réglementation étatique ou fédérale. Comment s'y prennent les membres bénévoles de la commission, qui n'ont aucune qualification particulière sinon celle d'avoir été nommés par les conseillers

municipaux, pour juger du bien-fondé de tels projets? Tout simplement, ils engagent un consultant. Les honoraires du consultant sont facturés au proposant; ils ne sont pas fixes, mais négociés et correspondent au coût d'embauche d'un autre consultant par la commission municipale aux frais du promoteur. En conséquence, le proposant paie deux personnes, son propre concepteur de projet puis un réviseur qui commande des honoraires égaux. Voilà comment on procède au palier local.

Si le proposant n'est pas satisfait de la décision prise au palier local, que la décision est manifestement liée uniquement aux règlements locaux ou qu'il est mécontent de l'action entreprise par la ville en vertu des règlements de l'État, il peut porter sa cause en appel devant l'État. Celui-ci fait alors table rase et peut émettre un ordre qui remplace et annule la décision prise par la ville ou qui réitère celle-ci.

Les agences fédérales participent également à ce processus. Heureusement, l'enregistrement des demandes de permis se fait simultanément au palier municipal et à la *Corp of Engineers*, du moins au Massachusetts. La demande est examinée par un employé chargé de déterminer si elle exige l'ingérence du gouvernement fédéral. Voilà le processus auquel doit se soumettre tout promoteur et qui peut comporter jusqu'à trois paliers d'examen. Les agences fédérales n'émettront pas de permis si l'État refuse le projet (dans la plupart des cas). Mais si l'État autorise la poursuite du projet, il se peut que l'on doive répondre à certaines questions en vertu de la loi fédérale.

Voilà la réglementation en vigueur chez nous. Quand j'expose cette situation à mes amis de l'Ohio ou du Texas, ces derniers n'en reviennent pas et pensent que le Massachusetts abrite des communistes. Je réponds que nous ne sommes que des Yankees de la Nouvelle-Angleterre. À titre d'ancien président fondateur de la commission de ma région, j'ai d'ailleurs soutenu activement l'adoption de certaines des lois du Massachusetts.

Je vais maintenant formuler quelques commentaires personnels au sujet de l'atelier. J'ai appris beaucoup en écoutant comment vous abordez la gestion d'une ressource somme toute semblable à celle qui existe aux États-Unis. Vous employez des mesures incitatives alors que nous sommes réputés friands de réglementation. Nous allons devoir assumer nous démarche. Vous parlez de politiques. Je sais que le système américain ne comporte en réalité aucun équivalent de vos politiques. Le Canada s'est doté d'une intéressante formule «grise» qui ne constitue pas vraiment une loi, mais qui ne peut être passée sous silence si elle est élaborée correctement. Il n'existe rien de vraiment comparable aux États-Unis. D'après moi, l'action qui se rapprocherait le plus de votre politique serait un ordre supérieur du Président des États-Unis. Ce type d'ordre a pratiquement force de loi dans l'establishment fédéral. Sans constituer une infraction criminelle ou civile, le refus d'obéissance à un ordre du Président ne favorise certainement pas l'obtention ultérieure de crédits.

Les États-Unis n'ont pas autant de choix que vous dans cette affaire. Les options éventuelles valent la peine d'être examinées le plus possible aussi profitez-en. Pour revenir à ma description du programme fédéral, j'ajouterais à l'exposé de Kirk Andries que le Congrès

américain se mêle très rarement de ce genre de réglementation. Aux États-Unis, le Congrès s'est tenu à l'écart des règlements sur l'utilisation des terres et a complètement abandonné cette sphère d'influence aux États. On peut vraisemblablement alléguer que la réglementation fait partie des prérogatives des États et non de celles du Congrès. Si les membres du Congrès avaient su ce qu'ils faisaient en votant en faveur de l'article 404, s'ils avaient su qu'il s'agissait en fait d'un programme d'utilisation des terres, ils n'auraient sans doute jamais adopté cet article. Les États ne peuvent pas recourir au zonage pour faire l'acquisition de biens publics à cause de la clause relative à l'appropriation qui figure dans la Constitution américaine. Nous devons prouver que nous exerçons le pouvoir de police au nom de l'État à bon escient, dans l'intérêt et pour la protection de la santé, du bien-être et de la sécurité des citoyens. C'est pour cette raison que nous avons commencé à étudier les fonctions des terres humides liées à la lutte contre les inondations, à la qualité de l'eau, à l'approvisionnement en eau, etc. Ces fonctions sont manifestement liées à la santé, au bien-être et à la sécurité de la population. De fait, la faune a pendant longtemps été exclue des intérêts protégés en vertu de la clause sur les terres humides au Massachusetts. Nous ne pouvions pas présenter ce point d'entrée de jeu, mais n'importe quel conseiller municipal connaît quelque chose sur l'eau dans les rues, sur les puits asséchés ou la pollution des eaux. Nous savions que nous pouvions favoriser l'adoption de règlements en invoquant ces valeurs.

Le programme américain relatif aux terres humides tire ses origines du mouvement populaire. Il a pris naissance dans les municipalités régionales du Massachusetts, 14 ans avant que le gouvernement fédéral n'adopte l'article 404. Ce programme a été mis sur pied par les personnes que la baisse des prises de fruits de mer et de poissons inquiétait. À la lumière des discours tenus par les biologistes marins, ces personnes étaient convaincues que la disparition des marais côtiers était la cause du déclin des pêches, aussi elles se sont adressées au corps législatif de l'État pour demander l'adoption d'une «sorte de loi qui empêcherait le remplissage et l'aménagement des marais maritimes». Quelques années plus tard, les communautés situées à l'intérieur des terres ont subi des inondations et se sont dites «convaincues que ces inondations s'étaient produites parce que l'on avait choisi d'asphalter le paysage et d'aménager de terrains de stationnement plutôt que de se livrer à l'exploitation maraîchère extensive». En conséquence, ces municipalités se sont également tournées vers le corps législatif de l'État et ont demandé une loi semblable afin de protéger les terres humides en milieu urbain. Il s'agissait d'obtenir un pouvoir de réglementation afin d'empêcher amis et voisins de construire un garage sur un marais abritant des érables rouges ou dans un lieu inondé chaque an ou encore d'asphalter ce genre de terrain. La réglementation adoptée à l'échelle locale a par la suite évolué, de sorte que les municipalités des États du nord-est sont maintenant bien dotées sur ce plan.

Ce que j'ai entendu à propos de l'Ontario me semble familier et me rappelle ce qui se passe dans le nord-est des États-Unis. Par ailleurs, la situation en cours dans le centre et l'ouest du Canada se compare à celle que l'on peut observer dans le centre et l'ouest des États-Unis. Il se peut que la démarche mise en oeuvre dans le nord-est ne s'étende jamais au reste des États-Unis. J'aurais tendance à croire qu'il en ira de même au Canada.

Il importe de trouver le bon outil pour chaque région du pays. Il faut obtenir la participation des régions et éviter un processus descendant décevant. Comme nous sommes en train de nous en rendre compte actuellement, il se peut que le programme descendant administré par les agences fédérales américaines se retrouve dans une situation périlleuse si son application ne tient pas compte des différences régionales relatives aux ressources et aux caractéristiques socio-économiques et culturelles des communautés. Nous avons entrepris d'adapter notre façon d'évaluer des terres humides aux conditions régionales. Le système d'évaluation élaboré par Paul Adamus était très bien au début, mais il faut maintenant l'harmoniser aux conditions locales. Je pense que l'on pourrait juger du succès de tout programme en déterminant à quel point celui-ci est adapté et sensible à la situation régionale. Sur le plan des ressources naturelles, les programmes les plus efficaces comportent la participation des gens de la région. Sans engagement populaire, ces programmes risquent de tourner au conflit et à l'échec. L'évaluation de l'efficacité des programmes doit être fondée sur le soutien obtenu à l'échelle locale. Il est possible que les modalités et les techniques d'évaluation varient d'une région à l'autre du continent.

Pour ceux et celles qui comptent inviter les municipalités régionales à participer, j'ai constaté que le partenariat avec des organismes non gouvernementaux constitue une des formules les plus efficaces, du moins dans le nord-est des États-Unis. Au Massachusetts, ces partenariats engagent la participation de toutes les commissions de conservation municipales; le Massachusetts comprend 351 villes, aussi on se trouve toujours dans les limites d'une municipalité incorporée partout dans cet État. Chacune des villes est dotée d'une commission de conservation. Ces commissions se sont réunies pour fonder un organisme non gouvernemental, une association d'État des commissions de conservation, à laquelle elles versent des cotisations. Ce groupe s'est attaché les services d'un professionnel qui travaille en collaboration avec les agences de l'État et exerce des pressions sur ces organismes. L'association a également publié une série de manuels afin d'aider les communautés à délimiter les terres humides et à comprendre les principes de base de l'hydrologie, etc. Elle organise des ateliers et des cours et, dans certains cas, participe à la production de vidéocassettes.

Au New Hampshire, l'engagement des municipalités est très différent. En effet, les municipalités sont incitées à mettre en oeuvre une procédure approuvée par l'État et à désigner des terres humides de «premier choix». Ceci fait, l'État doit ajouter un autre palier à l'examen des cas. La Société Audubon du New Hampshire est intervenue afin de financer la rédaction d'un manuel de délimitation à même les coffres de sa fondation privée. Elle a également organisé des séances de formation tenues en soirée à l'intention des diverses commissions de conservation régionales. Ces groupes et le *New Hampshire Wetlands Board* travaillent en étroite collaboration.

En définitive, la leçon à tirer de l'expérience américaine est la suivante : tôt ou tard, les programmes descendants doivent gagner l'appui de la population. En conséquence, il est préférable d'obtenir la participation populaire d'entrée de jeu.

COMMENTAIRES SUR L'ATELIER

Caroline Caza

Habitat faunique Canada

J'ai pris quelques notes au sujet des points qui m'ont le plus touchée au cours des discussions qui ont eu lieu pendant les derniers jours. Les organisateurs de l'atelier m'ont confié deux tâches. Au début, je trouvais ces deux missions un peu contradictoires; je devais livrer des commentaires impartiaux à propos des discussions en atelier tout en formulant mes observations personnelles. Il se peut que j'aie un peu confondu ces deux types de remarques dans mes notes d'aujourd'hui, aussi je vous confie le soin de les démêler.

Je tiens à remercier les organisateurs pour m'avoir offert cette occasion de vous donner mon point de vue, et aussi pour avoir choisi ce site tout à fait approprié et effectué un excellent travail d'organisation. Un bon nombre de mes commentaires correspondent aux remarques faites par Rich Goulden. Toutefois, je tiens à préciser que ma vision des choses est très différente de la sienne. Mes antécédents, qui diffèrent des siens, influencent cette vision. Je ne possède pas une expérience très vaste dans le domaine de l'élaboration des politiques ou de la conservation de la faune. Je travaille depuis quelques années pour Habitat faunique Canada, une fondation à but non lucratif, et à titre de directrice des programmes, j'ai participé à un très grand nombre de programmes touchant les terres humides et d'initiatives gouvernementales partout au pays. Voilà en bref ma contribution à cette tribune particulière.

Un certain nombre des points entendus au cours des discussions m'ont rappelé les expériences que j'ai vécues depuis quelques années. La conservation des terres humides demeure un domaine fertile en occasions. Il est intéressant de noter que, même si l'atelier portait sur les politiques relatives aux terres humides, les participants se demandent encore dans quelle mesure de telles politiques peuvent et doivent constituer le principal moyen de poursuivre nos objectifs en matière de conservation des terres humides. Je crois que nous avons tout lieu de nous sentir encouragés par les propos entendus à ce sujet et la diversité des outils et des cadres d'action en cours d'élaboration ou existants. Nous pouvons conclure qu'il est nécessaire de conserver une attitude flexible, créatrice et tournée vers l'avenir en ce qui a trait à nos politiques ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en oeuvre de celles-ci. Nous devons résister à la tentation de laisser la réalité actuelle limiter nos efforts. Dans bien des cas, cette réalité peut sembler accablante, comme j'ai pu l'entendre dire à maintes reprises pendant les discussions.

Je me suis également sentie dépassée par les grands dossiers qui constituent la toile de fond des politiques relatives aux terres humides. On a répété qu'il fallait éviter d'élaborer une politique indépendante et intégrer la conservation des terres humides à des initiatives gouvernementales d'un autre type. La manière d'arriver à ce résultat ne m'est pas apparue

évidente, mais il est manifeste qu'un grand nombre des participants sont convaincus de l'importance de cette intégration. Nous devons donc garder cette réalité en tête pendant les étapes de l'élaboration et de la mise en oeuvre.

Mes commentaires sont de trois types : commentaires généraux à propos des politiques en matière de terres humides; commentaires au sujet de la mise en oeuvre des politiques; et aperçu de la situation actuelle et de l'orientation future de ces politiques.

Pour ce qui est de mes commentaires généraux, j'ai déjà dit que j'avais été étonnée par le questionnement relatif à l'atteinte des objectifs de conservation des terres humides par l'entremise de politiques. À mon avis, il importe de savoir ce que ces politiques peuvent nous permettre de réaliser ou non. On n'a pas beaucoup parlé des types de politiques ou de la pertinence des politiques en matière de terres humides dans les paysages agricoles du sud ou du nord. Enfin, dans le groupe où j'étais, nous avons étudié le cas de la région boréale en particulier.

Il semble que les tâches à accomplir en vue d'influencer la conservation des terres humides de la région boréale soient très différentes de celles qui nous devons effectuer dans les régions plus au sud. Dans le nord, nous désirons axer fortement notre intervention sur une planification globale, à l'échelle du paysage. Nous devrions fonder nos politiques sur cette démarche globale plutôt que de traiter chaque terre humide individuellement. On est revenu souvent sur la nécessité d'intégrer des mécanismes de rétroaction et d'évaluation à la politique. Comme je l'ai entendu dire, les politiques actuelles ne comportent aucun mécanisme de ce type ou bien les mécanismes existants ne sont pas assez bien élaborés ou structurés. Il reste encore bien des inconnues au sujet des fonctions des terres humides, des modalités d'évaluation de ces milieux et des objectifs environnementaux poursuivis au moyen de la conservation de ces écosystèmes. Par conséquent, il importe particulièrement que nous insistions sur ces éléments de la politique pendant l'étape d'élaboration.

L'efficacité de toute politique dépend de sa mise en oeuvre sur le terrain. Rich Goulden mentionnait incidemment que nous n'avions pas consacré beaucoup d'attention à ce point. La raison en est peut-être qu'un grand nombre des participants s'attardent à d'autres aspects des politiques. À plusieurs reprises, on a dit éprouver des difficultés parce que les employés gouvernementaux ne comprenaient pas bien les politiques qu'ils étaient supposés mettre en application. On s'est également demandé dans quelle mesure les propriétaires fonciers croyaient à l'intention de la politique et si on avait assez consulté ces personnes afin de savoir ce qu'elles pensaient de la politique. Tous ces facteurs détermineront l'efficacité éventuelle de nos politiques. Je me demande si nous tenons suffisamment compte de ces facteurs pendant les étapes d'élaboration. Si de tels problèmes surgissent pendant la mise en oeuvre sur le terrain, le risque d'échec est grand.

Par ailleurs, il existera toujours un moyen d'échapper aux politiques des terres humides, étant donné que l'administration, la gestion et la planification de l'utilisation de ces milieux relèvent de plusieurs agences et touchent divers intérêts. Nous n'aurons jamais une politique

parfaite. L'existence d'échappatoires sera exploitée par ceux à qui la politique ne rapporte rien (ou qui croient qu'il en est ainsi). Le grand nombre de territoires de compétence et d'organismes touchés nous obligent véritablement à nous assurer qu'il existe un engagement et un assentiment fermes quant aux objectifs et à l'intention globale de la politique.

Sur le plan de la mise en oeuvre, plusieurs questions ont été mises en lumière. Un des points qui a suscité beaucoup de discussions portait sur les conflits de compétence. Ce sujet a été abordé pendant les séances plénières et les ateliers. Il s'agit selon moi d'une réalité de la vie. Nous devons faire en sorte que les politiques soient efficaces malgré ces difficultés au lieu de nous lamenter. Nous allons continuer de tenter de résoudre ces conflits qui, d'une certaine façon, peuvent être considérés avantageux. En effet, l'existence de ces conflits signifie que personne ne détiendra jamais l'ensemble des pouvoirs dans ce domaine; nous ferions peut-être mieux de tirer parti de cette situation.

J'ai également été frappée par les difficultés de mise en oeuvre de politiques comportant des objectifs provinciaux ou régionaux à l'aide de processus locaux. Il importe que l'application de ces politiques soit efficace et pertinente au palier local tout en étant cohérente aux paliers supérieurs. Quand il est question de la mise en oeuvre d'une politique, il faut penser à la façon de procéder, parce qu'une application non concertée nuit énormément à l'efficacité de la mise en oeuvre.

À maintes reprises, j'ai également entendu parler du problème de la participation des propriétaires fonciers à tous les stades de l'élaboration de la politique. Je ne comprends toujours pas pourquoi vous considérez ce problème comme un des travaux d'Hercule. J'aurais bien aimé que ce point soit exploré davantage. Nous avons recours aux processus de consultation, en fait on croirait être témoin d'une manie dans ce domaine, à tel point que certains participants réguliers se sont épuisés à la tâche. Quelle est la place des propriétaires fonciers dans ce processus? Pourquoi les politiques ne permettent-elles pas de satisfaire à leurs besoins?

Nous n'avons pas beaucoup parlé des coûts de mise en oeuvre. Mon frère, qui milite activement pour la cause de l'environnement au palier municipal à Ottawa, a participé à un grand nombre de réunions populaires dans la région outaouaise, dont une a été mentionnée au cours des deux derniers jours. Il s'agissait de la réunion pendant laquelle un grand groupe de propriétaires fonciers furieux ont protesté bruyamment contre la politique ontarienne relative aux terres humides. J'ai demandé à mon frère quels étaient, à son avis, les principaux problèmes de mise en oeuvre de la politique. Il a aussitôt énuméré quatre grands problèmes dont je m'empresse de vous faire part.

D'après mon frère, l'intention de la politique n'est pas globale et la conservation des terres humides est traitée comme une activité isolée. Tout le monde, y compris les propriétaires fonciers, peut voir qu'une telle situation est sans issue. La population veut comprendre comment la conservation des terres humides s'intègre dans le tableau de ce qu'elle approuve et n'approuve pas à ce niveau de planification et de gestion. Deuxièmement, il ne

suffit pas que la politique soit appliquée de façon concertée, il faut en outre que cela se *voit*. À l'heure actuelle, ce n'est pas le cas. Je ne sais pas comment vous allez vous y prendre, mais il est indéniable que vous devrez vous pencher sur cette question. Troisièmement, les propriétaires fonciers sentent qu'on les a tenus à l'écart des processus décisionnels les affectant et du processus de consultation. Quatrièmement, le budget alloué à la mise en oeuvre est insuffisant. Chaque fois qu'un problème surgit à l'échelle locale, on s'entend dire qu'on n'a pas d'argent pour le régler, qu'on n'a pas prévu les fonds nécessaires pour cette situation. Mon frère a laissé entendre que l'évaluation des coûts de mise en oeuvre devrait être triplée d'emblée. D'après lui, il n'existe pas d'engagement ferme quant à la mise en oeuvre de la politique.

Pour terminer, je soupçonne que la conservation des terres humides nous réserve des obstacles et des difficultés encore plus considérables qui surgiront à l'heure de la mise en oeuvre. Le dossier s'est rendu au stade actuel grâce aux efforts d'un grand nombre d'organisations et de personnes. Le nombre de politiques formulées et d'initiatives en cours témoigne du succès de ces efforts. Tous ceux et celles qui ont participé à cette tâche devraient être immensément fiers du chemin parcouru jusqu'ici au lieu de se laisser abattre par celui qui reste à faire. Comme le disait Rich Goulden, concentrons-nous sur la vision qui nous a amenés jusqu'ici et faisons confiance à notre énergie et à notre engagement pour renverser les obstacles qui se dressent devant nous.

DISCUSSIONS EN GROUPE : RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

*Catherine Rostron
Commission des ressources en eau de l'Alberta*

et

*Clayton Rubec
Service canadien de la faune
Environnement Canada*

JUSTIFICATION DE L'ATELIER

De nombreux territoires de compétence canadiens sont aux prises avec le dossier de la conservation des terres humides. Pour atteindre les objectifs de conservation, on a recouru et on recourt encore à diverses démarches partout au pays. Comme un grand nombre de ces démarches et méthodes sont toutes nouvelles, il n'existe pas beaucoup de documentation sur la manière d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique relative aux terres humides. Les organisateurs de la présente rencontre ont estimé qu'il fallait donner aux gestionnaires des ressources des terres humides du Canada une occasion de partager leur expérience et leurs méthodes d'évaluation entre eux. Les groupes de discussion ont constitué une tribune se prêtant très bien à l'échange spontané d'information.

Le présent chapitre expose brièvement le fonctionnement des groupes de discussion. Les principaux thèmes abordés y sont résumés; il s'agit en grande partie de sujets retenus par les observateurs plutôt que d'un résumé des discussions portant sur chacune des questions. Les points ayant fait consensus et ceux sur lesquels les participants ne s'entendaient pas sont également mentionnés. Certaines recommandations sont énoncées; cependant, plusieurs des groupes de discussion n'ont pas offert de recommandations d'action particulières, mais plutôt des renseignements qui peuvent donner matière à réflexion.

FONCTIONNEMENT DES GROUPE DE DISCUSSION

Les participants ont été répartis en trois groupes composés de 12 à 14 personnes, d'un modérateur et d'un rédacteur de compte rendu. On a déterminé à l'avance la répartition des participants suivant l'appartenance aux diverses organisations, afin d'équilibrer les intérêts et les expériences de diverse provenance dans chaque groupe. La composition des groupes est restée la même pendant les trois séances de discussion de sorte que les intervenants ont eu l'occasion de faire connaissance et de bien comprendre les divers points de vue exposés.

On a également assigné un observateur indépendant dans chaque groupe. Cette personne était chargée de participer aux discussions à son gré et d'offrir ses commentaires à l'ensemble des participants à la fin de l'atelier. On a adopté ce genre de formule dans l'espoir qu'elle soit plus instructive et intéressante que les comptes rendus détaillés et formels habituellement rédigés après les discussions en petits groupes.

Les thèmes proposés touchaient les processus et l'administration, les mesures d'atténuation, et la surveillance et l'observance. Avant la conférence, les participants avaient reçu une liste des questions proposées en vue de chaque séance; on leur a demandé de choisir les questions qu'ils souhaitaient aborder (voir l'annexe I). Les modérateurs de chaque groupe ont choisi les deux ou trois questions les plus souvent retenues par les participants en procédant à un vote informel. Ils étaient en outre chargés de prendre des notes pendant les discussions. On a examiné et résumé ces notes, de même que les commentaires des observateurs et les recommandations livrées à l'occasion de la séance plénière de clôture; ce résumé donne un aperçu des idées exposées et des recommandations formulées par les participants à l'atelier.

THÈMES ABORDÉS PAR LES GROUPES DE DISCUSSION

Les participants à l'atelier, dont l'expérience variait du fait de leur appartenance à divers paliers de gouvernement ou au secteur industriel, ont parlé de l'administration des politiques, des mesures d'atténuation et de la surveillance de l'application des politiques. On a traité tant des aspects théoriques que des expériences vécues sur le terrain. Malgré la diversité des démarches employées en vue d'atteindre les objectifs de conservation des terres humides, on a dégagé quelques thèmes communs, notamment l'importance de préserver une politique et une mise en oeuvre flexibles, et celle de tirer parti des occasions de conservation qui se présentent. Les commentaires formulés par les participants pendant les discussions en groupe et la séance plénière de clôture ainsi que par les observateurs ont été exposés dans les onze grandes catégories suivantes :

1. fonctionnement de l'atelier;
2. partenariats et consultation;
3. occasions à saisir;
4. comparaison entre réglementation et mesures incitatives;
5. la politique, un outil de conservation des terres humides;
6. mise en oeuvre;
7. tableau d'ensemble;
8. cadres d'action;
9. évaluation, surveillance et observance;
10. mesures d'atténuation;
11. mise en oeuvre des exigences relatives aux mesures d'atténuation.

1. Fonctionnement de l'atelier

Au cours de la dernière discussion en groupe, les observateurs et les participants ont formulé plusieurs questions quant au fonctionnement de l'atelier. Un observateur a fait remarquer que les groupes de discussion constituaient une bonne occasion pour les participants d'exprimer leur point de vue et leurs idées, et d'échanger de l'information. Il convient de noter que le format de l'atelier n'a pas nécessairement donné lieu à la discussion et à la recherche de solutions. Il se peut en effet que le temps imparti ait été trop court pour permettre aux intervenants de passer de l'échange d'information à la recherche de solutions. Il est également possible que la diversité des conditions de gestion des terres humides observées au pays ait constitué un obstacle à l'élaboration de solutions universelles.

On a en outre souligné la nécessité d'aborder plus spécifiquement le problème des terres humides côtières en raison des différences qui séparent ces milieux des terres humides du centre du pays, en particulier à cause des questions de compétence plus complexes qui caractérisent la protection de ces écosystèmes. On a laissé entendre qu'il pourrait être nécessaire d'organiser une réunion distincte à ce sujet ou de constituer un groupe de discussion ou encore un groupe plus diversifié.

En général, tous les participants ont reconnu que la tenue d'autres réunions de la sorte serait utile, mais que les ressources nécessaires à la réalisation de ce genre d'activité étaient limitées. On a proposé que les participants explorent la possibilité de discuter des questions relatives aux terres humides dans le cadre de tribunes comme les Ateliers nationaux sur les habitats ou les assemblées annuelles de l'Association canadienne des ressources hydriques. Il se pourrait aussi que la tenue d'ateliers provinciaux sur les politiques en matière de terres humides soit appropriée. Enfin, il faudrait s'assurer que les producteurs agricoles et les propriétaires fonciers participent à toute rencontre ultérieure à ce sujet parce que ces personnes ont un important rôle à jouer dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques.

2. Partenariats et consultation

Pendant la réunion plénière et les discussions en groupe, on a abordé les thèmes de la consultation populaire et du partenariat dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques. Il a été question des personnes ou des groupes qui devraient être invités à participer et des raisons justifiant cette invitation.

Les efforts déployés doivent viser la participation réelle de la population et non seulement la consultation publique. Les intérêts des gouvernements municipaux, des propriétaires fonciers et des producteurs agricoles devraient être représentés. Outre les différentes sphères de compétence, on devrait inviter divers utilisateurs des régions humides et les représentants de certaines professions, comme les avocats, les banquiers et les économistes, à participer à la discussion sur les politiques relatives aux terres humides. Il a été convenu que le Secrétariat du Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada) a fait beaucoup pour mettre en liaison les personnes et groupes soucieux de la

conservation des terres humides partout au Canada. Toutefois, le Conseil ne s'est pas encore dit intéressé à assumer les activités de bureau central de l'information. Ce rôle pourrait être joué par le Secrétariat du Conseil ou une autre organisation, comme Habitat faunique Canada, si les fonds nécessaires sont libérés.

Il est essentiel de consulter sérieusement les dépositaires d'enjeux; la consultation constitue une occasion de sensibiliser et d'éduquer toutes les parties visées. Pour atteindre les objectifs de conservation, il faut renforcer les partenariats avec les organismes non gouvernementaux (ONG). Les ONG actifs sur le plan politique pourraient résoudre certains problèmes de compétence en exerçant des pressions sur les politiciens. Les partenariats pourraient permettre de clarifier les incertitudes en matière de répartition des pouvoirs, caractéristiques de la gestion des terres humides. Les gestionnaires des terres humides doivent s'assurer que les différends personnels ne nuisent pas au succès des démarches multisectorielles, même si cette tâche n'est pas facile.

La division des pouvoirs dans la gestion des terres humides est une réalité qui stimule également la mise sur pied de partenariats et de processus de consultation; les gestionnaires de ressources devraient tourner cette répartition des responsabilités à leur avantage en encourageant les divers groupes d'intérêt à travailler en partenariat. Cette démarche aurait pour avantage inhérent que la gestion des terres humides ne relèverait plus jamais exclusivement d'une seule organisation susceptible d'adopter l'orientation qui lui plaît. La répartition des pouvoirs peut être exploitée à bon escient pour atteindre plusieurs objectifs, comme en témoigne le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. Les participants ont insisté sur le caractère essentiel de la coopération et de l'engagement des agences à mettre en oeuvre des plans établis conjointement avec d'autres organismes.

Les participants ont reconnu que, dans la plupart des cas, la mise en oeuvre des politiques provinciales reposera sur des processus locaux; en conséquence, il faut absolument que les autorités locales continuent de participer à l'élaboration des politiques et que leurs efforts tendent vers une application concertée de la politique. C'est pour cette raison que l'on doit éviter d'élaborer les politiques suivant un processus descendant. Certaines personnes ont signalé que la participation locale à la conservation des terres humides et à la mise en oeuvre des politiques pourraient servir de paramètre d'évaluation du succès de celles-ci. On a rappelé aux participants canadiens que les dispositions énoncées dans l'article 404 de la *Clean Water Act* des États-Unis (souvent perçue comme une réponse descendante au problème des terres humides dans ce pays) ont été élaborées en vue d'apaiser les préoccupations exprimées par les populations locales et constituent la réponse du gouvernement aux initiatives populaires.

3. Occasions à saisir

Pendant toute la durée de l'atelier, on a dit et redit qu'il importait de tirer parti des occasions d'atteindre les objectifs de conservation des terres humides. Les organismes voués à la conservation de ces milieux doivent saisir les occasions qui se présentent, comme la possibilité de s'associer en partenariat avec des groupes d'intérêt axés sur les terres humides,

de tirer parti de courants populaires en faveur de la protection des canards ou d'influer sur la révision des politiques agricoles. Les gestionnaires sont bien placés pour profiter des situations qui favorisent la cause de la conservation des terres humides. Au Canada, les gestionnaires des ressources devraient considérer les points suivants comme des occasions à saisir : négociations du GATT (subventions codées vertes), lutte contre les inondations, mesures économiques telles que la hausse du prix des fourrures visant à intensifier les activités de trappage dans les terres humides, et plans de diversification des récoltes. De même, les programmes, comme le Plan d'action du Fraser mis sur pied en Colombie-Britannique, comportent des occasions d'encourager la conservation des terres humides. Aux États-Unis, la conservation de ces milieux doit favoriser la santé et la sécurité publiques, aussi elle est liée à des dossiers comme la lutte contre les inondations, la santé publique ou les pertes économiques.

Certes, nous devons saisir les occasions d'atteindre les objectifs de conservation des terres humides, cependant il faut reconnaître que le côté « pionnier » de notre travail entraîne une certaine incertitude quant à nos méthodes et à l'efficacité de notre démarche. Nous avons pu palper ce doute dans la plupart des groupes. En outre, il n'existe pas de conduite établie à respecter en matière de conservation, et les gestionnaires doivent adapter leurs stratégies à la réalité politique et économique. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'on n'ait pas pu répondre simplement aux questions touchant les modalités de mise en oeuvre des politiques ou la détermination des exigences en matière d'atténuation.

4. Comparaison entre la réglementation et les mesures incitatives

La tension permanente qui oppose les démarches fondées sur la réglementation à celles qui sont axées sur les mesures incitatives a constitué un thème récurrent pendant tout l'atelier. La préférence allait manifestement aux démarches coopératives, non régies par des règlements, et à l'établissement de partenariats. Parmi les démarches non régies par des règlements auxquelles on devrait recourir, mentionnons l'éducation, la sensibilisation, les mesures coercitives et les mesures de persuasion. L'observance absolue et volontaire peut également se révéler appropriée. Il importe aussi d'éduquer la population de façon à ce que celle-ci sache exercer une influence sur les politiciens. La participation de la population locale, la sensibilisation aux dossiers et l'information sont également d'importants outils de conservation. L'intendance privée assumée par les sociétés tributaires des terres humides contribue à la poursuite des objectifs de la politique de façon rentable. Il a été avancé que l'efficacité des politiques de conservation des terres humides reposerait sur la prestation de mesures incitatives et de subventions donnant aux propriétaires fonciers ou à l'industrie plusieurs options de mise en oeuvre.

5. La politique, un outil de conservation des terres humides

L'atelier avait pour thème la mise en oeuvre des politiques relatives aux terres humides, mais cela n'a pas empêché deux des groupes et les participants aux séances plénières de s'interroger sur le caractère propice de ces politiques dans la poursuite des objectifs de conservation.

D'après les participants voués à la cause des terres humides, l'intégration d'une déclaration de principes ou d'une politique en matière de conservation à la structure administrative en place est essentielle à la poursuite de ces objectifs. Il peut certes être difficile de susciter de l'intérêt pour une politique à moins que celle-ci ne vise manifestement un problème concret en mal de solution, mais ce n'est pas une raison pour s'abstenir d'essayer. Une telle politique contribuerait à stimuler en engagement en faveur des objectifs de conservation et constituerait un cadre d'action propice à l'utilisation d'autres outils de conservation. Bien que la politique soit un outil peu connu aux États-Unis, un observateur de ce pays a jugé qu'il s'agissait d'un choix digne d'être exploré et élaboré.

Néanmoins, il est admis que la politique n'est qu'un des outils pouvant servir à atteindre les objectifs de conservation. En effet, on peut recourir à de nombreux autres instruments, notamment la planification municipale et régionale, les lois sur l'évaluation environnementale, la protection des habitats, la planification et les règlements communautaires ainsi que l'éducation. La participation d'un grand nombre d'organismes différents entraînera sans doute l'apparition d'échappatoires à la politique ou à la réglementation, d'où l'importance d'une volonté ferme de rendre ces outils pleinement efficaces.

6. Mise en oeuvre

Outre le bien-fondé des démarches fondées sur les mesures incitatives, les participants ont convenu du fait que les gestionnaires des terres humides doivent se servir du plus grand nombre d'outils possible afin d'atteindre les objectifs de conservation, notamment les mesures fiscales, la réglementation et les mesures persuasives. Ces outils doivent convenir au type de terres humides et au détenteur du titre de propriété, propriétaire terrien ou gouvernement. Bien que l'on considère les programmes à participation volontaire comme la démarche la plus efficace, les gestionnaires des terres humides doivent reconnaître que le recours aux lois et aux règlements est encore approprié dans certaines situations.

L'application régionale des politiques en matière de terres humides a été jugée essentielle. Les politiques de conservation doivent tenir compte des particularités régionales en ce qui a trait aux ressources et aux caractéristiques socio-économiques et culturelles des communautés. Par conséquent, il importe d'adapter les politiques au paysage affecté et de les intégrer à la perspective régionale.

Les participants ont convenu qu'il fallait inclure des boucles d'évaluation et de rétroaction dans les politiques et les plans de mise en oeuvre afin de favoriser l'apprentissage des gestionnaires des terres humides et de permettre la révision des politiques ou des procédures de mise en oeuvre, dans le cas où les objectifs ne seraient pas atteints. De même, les plans de mise en oeuvre devraient permettre de recueillir l'information pouvant ultérieurement servir à l'évaluation de cette mise en oeuvre et à d'autres projets semblables.

Le processus de mise en oeuvre exigera des ressources considérables sur les plans humain et financier, de même qu'un engagement dynamique et politique. Ce processus ne

découlera pas spontanément de la politique, aussi les gestionnaires doivent s'assurer que l'élan acquis pendant l'élaboration ne sera pas perdu au moment de la mise en oeuvre.

L'application de la politique relative aux terres humides doit être concertée et harmonieuse; de plus, il importe encore davantage qu'elle soit perçue comme telle. Pour ce faire, les gestionnaires des ressources doivent s'assurer que les responsables de la mise en oeuvre comprennent bien la politique et la mettent en application efficacement. Il faudra donc offrir une solide formation à toutes les personnes touchées, notamment les agents municipaux. Il existe des possibilités de créer des programmes de formation de grande envergure semblables à ceux qui sont offerts aux États-Unis relativement à la réglementation. Les ONG peuvent non seulement s'inscrire à ces programmes, mais aussi jouer un rôle important dans l'organisation et la prestation des cours.

Les discussions n'ont pas permis d'atteindre un consensus sur le rôle des lois sur l'évaluation environnementale dans la mise en oeuvre des politiques en matière de terres humides et sur l'importance de la classification de ces écosystèmes. D'aucuns croient que les lois sur l'évaluation environnementale sont les seules lois applicables qui permettent de poursuivre les objectifs de conservation, alors que d'autres ne sont pas sûrs que ces objectifs puissent être atteints de cette façon. On a donc convenu qu'il faudrait déterminer dans quelle mesure l'évaluation environnementale permet d'atteindre les objectifs de conservation des terres humides. En ce qui a trait à l'évaluation et à l'établissement de cartes des terres humides, on n'est pas parvenu à s'entendre sur l'absolue nécessité de la classification de tous les terres humides pour la mise en oeuvre de politiques. D'après certains participants, il est plus judicieux d'évaluer chaque terre humide à fur et à mesure que sont élaborés les projets d'aménagement visant ce milieu.

Au cours des discussions en groupe, on a offert plusieurs exemples de mise en oeuvre. Le Nouveau-Brunswick étudie une démarche par étapes comportant la protection totale de certaines terres humides, l'application de mesures d'atténuation et de compensation dans d'autres milieux, et la gestion axée sur de multiples usages dans d'autres. En Saskatchewan, la politique relative aux terres humides situées en milieu agricole est conditionnée à la mise en valeur de la conservation des terres et des cours d'eau dans le paysage.

7. Tableau d'ensemble

Les groupes de discussion ont invoqué à plusieurs reprises la nécessité d'une mise en contexte globale de la conservation des terres humides et d'une intégration des politiques connexes aux exercices de gestion et de planification de l'utilisation des terres et de l'eau. Il se peut que l'on doive se concentrer davantage sur l'élaboration d'une politique intégrée et de politiques globales d'aménagement des terres afin d'atteindre les objectifs de conservation. Il sera en outre nécessaire d'influencer le traitement des grands dossiers comme celui de la politique agricole pour atteindre ces objectifs. La tâche des gestionnaires des terres humides est double, puisque ces derniers doivent se pencher sur les grands dossiers comme celui de la politique agricole et se garder d'oublier ces dossiers tandis qu'ils se consacrent aux activités

touchant les terres humides en particulier. Dans la prise en compte du tableau d'ensemble, il faudrait être plus attentif aux terres humides boisées, car les répercussions de l'exploitation forestière, des aménagements hydro-électriques et des voies de transport et de communication sont souvent minimisées, voire passées sous silence. Les programmes éducatifs et de financement devraient aussi être intégrés à ce tableau d'ensemble et permettre de susciter un comportement économique durable propice à l'atteinte des objectifs de conservation.

Malgré la nécessité de s'occuper des grands dossiers, les participants à l'atelier étaient généralement d'accord pour dire que la conservation des terres humides est un problème si pressant que la plupart d'entre eux pensaient ne pas pouvoir attendre la création d'une politique globale sur l'utilisation des terres et de l'eau pour agir. Du point de vue fédéral, on remarque l'existence d'une pression particulière en faveur d'une politique distincte relative aux terres humides car on craint que ces terres humides ne soient omises dans le processus de planification globale de l'utilisation des terres et de l'eau.

En intégrant la conservation des terres humides au tableau d'ensemble, les gestionnaires préservent la souplesse des moyens employés pour atteindre cet objectif. De ce fait, ils se mettent en mesure de saisir les occasions qui se présentent. Bien que la planification intégrée de l'aménagement des terres puisse être un moyen approprié d'assurer la conservation des terres humides, une politique des terres humides distincte peut se révéler plus intéressante sur les plans populaire et politique car elle permet de tirer parti de situations comme le déclin d'une population de canards afin d'obtenir de l'appui.

8. Cadres d'action

Les discussions relatives à l'établissement d'un cadre d'action approprié à l'application des politiques des terres humides n'ont pas permis d'arriver à un consensus. Certains participants considèrent que l'on peut axer la gestion des terres humides sur les bassins hydrographiques alors que d'autres favorisent le recours aux systèmes de classification écologique des terres comme les écodistricts, qui pourraient constituer l'unité de gestion. On a admis que les écodistricts comprenaient divers types d'habitats mais qu'en employant ces divisions, on risquait de négliger les réalités industrielles et économiques affectant la mise en oeuvre des politiques. Les discussions portant sur la classification des terres humides ont révélé que si cette démarche pouvait faciliter la prise de certaines décisions, elle pouvait néanmoins rendre l'application de la politique moins flexible.

Certains commentaires ont permis de constater que l'association de plusieurs cadres d'action est parfois utile. Par exemple, l'Ontario a utilisé un système de classement multidisciplinaire des terres humides qui s'accompagne subséquentment d'une réglementation des activités dans certaines régions. Cette mise en oeuvre par cas individuel peut donner de bons résultats surtout si l'on considère les régions, les bassins hydrographiques et les projets individuels suivant un ordre hiérarchique.

On n'a pas parlé de l'élaboration de lois portant uniquement sur les terres humides mais il a été question à plusieurs reprises des territoires de compétence qui entendent recourir aux lois existantes pour s'attribuer un mandat de conservation. Par exemple, le Nouveau-Brunswick fait appel à ses lois sur les ressources hydriques et l'environnement afin d'étayer une démarche par étapes axée sur la protection, les mesures d'atténuation et l'aménagement. Le Québec invoque sa loi afin de protéger les habitats menacés ou essentiels à la survie de la faune, dont certains sont des milieux humides; quant à l'Île-du-Prince-Édouard, elle veille à la protection des terres humides grâce à sa loi sur la protection de l'environnement.

Malgré le désaccord relatif au cadre d'action qui conviendrait le mieux à la mise en oeuvre des politiques, il a été convenu qu'il serait peut-être nécessaire de généraliser un peu la politique mais qu'il ne fallait pas pour autant que cette action ne paralyse la mise en oeuvre. Par ailleurs, tout processus de mise en oeuvre doit respecter les différences séparant les terres domaniales des propriétés privées.

9. Évaluation, surveillance et observance

On a parlé de deux points qui supposent une évaluation. Premièrement, les gestionnaires doivent être en mesure d'évaluer les fonctions associées aux terres humides, comme l'habitat, les caractéristiques hydrologiques, la productivité, la diversité, les fonctions hydrogéologiques ou la qualité des terres humides. Les gestionnaires pourraient se servir de ces connaissances afin de déterminer si telle stratégie de mise en oeuvre ou orientation stratégique permet de préserver une fonction donnée.

Deuxièmement, on s'est demandé comment évaluer l'efficacité des techniques de gestion et des politiques. Les participants ont convenu qu'il faut effectuer une surveillance globale de la mise en oeuvre afin de s'assurer que les objectifs sont atteints et de modifier les orientations stratégiques au besoin. On doit tenter d'améliorer l'évaluation de l'état des terres humides ou de l'efficacité des politiques, même si la perfection n'est pas de ce monde. Une bonne partie des données recueillies ne touchent pas directement les terres humides, mais elles peuvent offrir des indices sur l'état de ces milieux. Par exemple, les gestionnaires devraient considérer les dossiers comme celui l'aménagement des terres agricoles comme le plus proche équivalent d'une source directe d'information sur les ressources en terres humides. Il peut cependant se révéler plus difficile de cerner les changements touchant les terres humides et attribuables à des politiques efficaces que ceux qui sont dus à des phénomènes de plus grande portée comme la modification des pratiques agricoles ou les changements climatiques.

On a proposé l'intégration de cibles et de dates à la politique relative aux terres humides afin de vérifier que les objectifs sont atteints, comme cela se fait dans le cadre des Plans conjoints des habitats inclus dans le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. Toutefois, certains participants ont avancé que toute politique doit donner une orientation générale et non des objectifs précis; aucun consensus n'a été atteint à ce propos.

Les raisons initiales pour lesquelles on a élaboré une politique influenceront le choix des marqueurs de l'efficacité de cette politique. Les marqueurs cités en exemple comprenaient le coût, la superficie protégée, la vitesse à laquelle la surface des terres humides change, la participation des propriétaires fonciers, la modification des attitudes et des croyances, ou l'importance du soutien offert par les communautés locales. Certains participants ont dit que les meilleurs paramètres étaient les marqueurs socio-économiques comme le revenu régional, les activités touristiques ou l'état des pêches. De même, les économies réalisées dans le cadre d'activités comme l'empoissonnement ou le traitement des eaux et attribuables à la préservation des fonctions associées aux terres humides peuvent servir de marqueurs. Étant donné que la superficie d'une terre humide peut augmenter pour des raisons sans lien avec la politique (comme une intensification de la pluviosité ou de l'activité des castors), un participant a laissé entendre que l'on pouvait juger de l'efficacité d'une politique des terres humides à son influence sur les autres politiques ou programmes gouvernementaux.

Les représentants de l'industrie ont signalé que le gouvernement avait le choix de réglementer l'observance de la politique ou la participation à la recherche d'une solution; ce dernier point recueille la faveur de l'industrie. Il faudra quant même que l'industrie appuie la réglementation et les lois. Il incombe à l'industrie et aux promoteurs de veiller à la mise en oeuvre, à la surveillance et au respect de la politique, le gouvernement n'intervenant qu'en cas de problème. Une démarche comparable conviendrait vraisemblablement aux propriétaires fonciers.

10. Mesures d'atténuation

Malgré que les participants comprennent généralement beaucoup mieux la notion d'atténuation que la plupart des promoteurs, la diversité des définitions employées en atelier nous a permis de constater à quel point il importe de définir clairement les mesures d'atténuation dans les politiques ou les règlements. Aux fins de discussion, les membres des groupes ont décidé d'utiliser les définitions fournies par les organisateurs de l'atelier et tirées de la documentation existante (voir la section intitulée «Mesures d'atténuation appliquées dans les terres humides du Canada : définitions»).

La plupart des participants ont convenu qu'il était nécessaire de recourir à ces mesures jusqu'à un certain point, surtout quand il n'est pas possible d'éviter les répercussions néfastes attribuables à des aménagements. En acceptant cette notion, on admet croire que les terres humides peuvent être remises en état; cette reconstitution est plus facile à réaliser dans les marais que les tourbières. Tous étaient d'accord pour dire que l'on ne peut pas restreindre l'idée d'atténuation à une question de superficie mais qu'il faut aussi rétablir les fonctions associées aux terres humides.

Les participants ont reconnu qu'il est utile, mais pas toujours réalisable, d'axer la gestion des activités d'atténuation sur l'atteinte d'objectifs relatifs à la biodiversité. En effet, il est souvent nécessaire de concentrer les efforts déployés sur une seule espèce pour assurer l'efficacité d'un programme de protection des habitats. Dans la mesure du possible, ces

programmes devraient également renfermer des plans d'atténuation en cas de modification d'autres éléments de biodiversité; on devrait également s'efforcer de mettre au jour les nombreux avantages liés aux programmes axés sur une seule espèce. Un participant a fait remarquer que si les objectifs d'un programme d'atténuation sont atteints, les objectifs relatifs à la biodiversité le seront également, même si le programme vise une seule espèce plutôt que le concept général de la biodiversité. De toutes façons, un tel résultat est nettement préférable à l'absence de toute mesure d'atténuation.

Plusieurs groupes de discussion ont reconnu que les occasions de recourir aux mesures d'atténuation étaient limitées. Les gestionnaires ne peuvent pas toujours remplacer les fonctions perdues; on doit prendre cette restriction en considération dans l'établissement des exigences en matière d'atténuation. Conscients de ces limites, les gestionnaires devraient chercher à mieux comprendre les fonctions des terres humides afin de concevoir des mesures d'atténuation plus appropriées. On devrait tenter d'encourager l'application des mesures dans la région altérée plutôt le recours à l'atténuation ou au remplacement à un autre endroit.

On n'a pas obtenu de consensus au sujet des meilleurs moyens d'entreprendre la démarche d'atténuation. D'aucuns ont dit considérer la démarche par cas individuel fondée sur l'emploi d'une trousse d'outils standard comme la meilleure parce qu'elle offre une plus grande souplesse. En général, on a jugé que l'établissement d'un inventaire des terres humides aiderait les gestionnaires à déterminer combien de terres humides le pays peut se payer le luxe de voir disparaître. Cependant, la démarche par cas ne satisfait pas aux besoins de l'industrie qui doit, dès les premiers stades de conception de ses projets, être en mesure d'évaluer de façon uniforme et avec certitude l'acceptabilité des mesures d'atténuation qu'elle propose. Il est évident que pour conserver sa crédibilité, le gouvernement doit se doter d'un processus décisionnel clair qui lui permette de répondre à diverses questions et, par exemple, de définir les fonctions jugées importantes et d'évaluer les besoins en matière d'atténuation.

Pour établir les besoins en matière d'atténuation et évaluer l'efficacité des mesures appliquées, il faut avoir une bonne compréhension et un inventaire de l'état des terres humides et des fonctions associées à ces écosystèmes avant les travaux d'aménagement, tant dans l'ensemble du paysage que dans les cas particuliers. Ces exigences doivent renfermer une définition des fonctions visées et des pertes qui peuvent être atténuées. De plus, le soutien politique des mesures d'atténuation est essentiel à l'application réussie des principes sous-tendant ces mesures.

Le secteur industriel désire qu'on délimite pour lui les régions où l'exécution de projets d'aménagement serait acceptable et les régions considérées intouchables. Malheureusement, cette demande semble irréalisable étant donné la probabilité que les limites ainsi établies varient à mesure que changent nos connaissances, les valeurs liées aux terres humides et l'état des ressources.

Il a été admis que les gestionnaires n'ont pas tous les renseignements qu'il faut pour répondre à toutes les questions touchant les terres humides, mais qu'ils doivent appliquer les

mesures d'atténuation en dépit de ces lacunes. Par conséquent, il faudrait intégrer une évaluation du risque aux plans d'atténuation. Dans la mesure du possible, le personnel gouvernemental devrait collaborer directement avec les proposants en vue de formuler les exigences en matière d'atténuation et d'élaborer des solutions satisfaisantes pour tous. Les gestionnaires devraient envisager le recours à des moyens sans lien avec les terres humides, par exemple, des solutions techniques, afin de remplacer les fonctions perdues.

Les participants ont convenu qu'il fallait absolument intégrer la surveillance et l'évaluation au processus d'atténuation afin d'évaluer l'efficacité de celui-ci et de préparer des documents de référence en vue d'éventuels efforts d'atténuation. Il conviendrait en effet de mieux documenter et évaluer les efforts en cours en vue d'une consultation future.

11. Mise en oeuvre des exigences en matière d'atténuation

On a proposé toute une gamme de techniques allant des démarches coopératives à la réglementation afin d'appliquer les mesures d'atténuation dans les terres humides. En voici quelques-unes :

- la réglementation, quand les effets sont considérables, évidents et mesurables;
- l'assujettissement à des conditions obligatoires sur approbation des projets;
- l'imposition de délais fixés;
- l'attribution de prix nationaux ou régionaux en reconnaissance des réaménagements effectués;
- l'imposition d'amendes aux contrevenants;
- l'émission d'ordres de cessation du travail;
- le recours aux lois existantes comme la *Loi sur les pêches*;
- les ententes d'intendance privée entre les industries tributaires des ressources et le gouvernement;
- l'adoption de codes de conduite par l'industrie et l'exercice de pressions sur les pairs;
- l'adoption de normes de rendement par l'industrie renfermant des objectifs et permettant à l'industrie d'évaluer les moyens convenant le mieux à l'atteinte de ces buts;
- la publicité dans les quotidiens (mauvaise presse); et
- les relations personnelles et les ententes avec le secteur industriel plutôt que l'adoption de règlements établis.

Que l'on recoure aux lois, aux politiques ou à la persuasion pour atteindre les objectifs en matière d'atténuation, les participants ont convenu qu'il fallait tenter de conserver le plus grand nombre d'options viables et que la souplesse était de mise encore une fois, particulièrement dans le choix des méthodes et des outils qui aident les promoteurs à atteindre ces objectifs. Les participants ont enjoint les gestionnaires à éviter toute approche contentieuse pouvant entraîner des procédures judiciaires et la dilapidation des budgets alloués à l'atténuation. On a laissé entendre que l'échange d'information et de technologie jouerait un rôle important et donnerait aux petites entreprises l'accès à des ressources techniques que seules les grandes sociétés ont les moyens d'élaborer et de perfectionner elles-mêmes. On a

également donné à penser que le gouvernement pourrait fournir de tels outils et participer à certains efforts de recherche.

On a posé un grand nombre de questions au sujet de la mise en oeuvre des exigences en matière d'atténuation. Dans la plupart des cas, ces questions sont restées sans réponse, mais la connaissance des éventuels problèmes peut avantager les gestionnaires. Voici les dossiers contestés : comment donner suite aux pertes temporaires?; les mesures de compensation constituent-elles une technique d'atténuation viable?; comment légiférer ce qui est, pour une large mesure, une affaire de sens commun?; comment décide-t-on arbitrairement de ce qui constitue une répercussion environnementale temporaire, de durée moyenne ou de longue durée?; et comment définit-on le degré d'altération des terres humides jugé acceptable?

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les organisateurs de l'atelier pensaient que les discussions permettraient de dégager d'éventuelles solutions communes et que ces séances de remue-méninges seraient fertiles en réponses. Au lieu de cela, nous avons appris que nous avons des problèmes dissemblables et que nous disposions d'outils différents pour élaborer des solutions. La leçon à tirer de cet exercice procède probablement d'un mélange de souplesse, de créativité et d'opportunisme bien fondé. Si la recette est efficace, qu'il en soit fait bon usage.

Nous n'avons pas structuré cet atelier dans le but de formuler des recommandations particulières, mais ayant atteint un consensus sur un certain nombre de points pendant les discussions, nous avons préparé les quinze recommandations suivantes à l'intention des gestionnaires des politiques relatives aux terres humides.

1. *Que l'on aborde plus spécifiquement le problème des terres humides côtières en raison des différences qui séparent ces milieux des terres humides situées dans le centre du pays, en particulier à cause des questions de compétence plus complexes qui caractérisent la protection de ces écosystèmes; il conviendrait d'organiser une réunion distincte à ce sujet ou de constituer un groupe de discussion ou encore un groupe plus diversifié;*
2. *Que l'on organise d'autres réunions de la sorte; cependant les ressources financières disponibles peuvent limiter la tenue de ces réunions. Les gestionnaires des terres humides devraient sonder les possibilités de discuter les questions relatives aux terres humides dans le cadre de tribunes comme les Ateliers nationaux sur les habitats ou les assemblées annuelles de l'Association canadienne des ressources hydriques;*
3. *Que l'on déploie des efforts afin de susciter une participation réelle de la population plutôt que de consulter seulement. Les intérêts des gouvernements municipaux, des propriétaires fonciers et des producteurs agricoles devraient être représentés. Outre les différentes sphères de compétences, on devrait inviter divers utilisateurs des régions*

humides et les représentants de certaines professions, comme les avocats, les banquiers et les économistes, à participer à la discussion sur la politique relative aux terres humides;

4. *La mise en oeuvre des politiques provinciales reposera dans la plupart des cas sur des processus locaux; en conséquence, il faut absolument que les autorités locales continuent de participer à l'élaboration des politiques et que leurs efforts tendent vers une application concertée de la politique. C'est pour cette raison que l'on doit éviter d'élaborer les politiques suivant un processus descendant;*
5. *Que les gestionnaires de terres humides tirent parti des occasions de se rapprocher de leurs objectifs de conservation; que les organismes voués à la conservation de ces milieux agissent quand l'occasion se présente, en se formant en partenariat avec des groupes partageant leur intérêt pour les terres humides, en profitant de courants populaires en faveur de la protection des canards ou en participant à la révision des politiques agricoles;*
6. *Qu'en gestion des terres humides, on favorise fortement une démarche coopérative non régie par des règlements et la formation de partenariats plutôt qu'une approche fondée sur la réglementation;*
7. *Que toute déclaration de principes ou politique en matière de conservation des terres humides soit intégrée à la structure administrative en place, afin d'atteindre les objectifs de conservation;*
8. *Que les gestionnaires des terres humides recourent au plus grand nombre d'outils possible afin d'atteindre les objectifs de conservation, notamment les mesures fiscales, la réglementation et les mesures de persuasion; que ces outils soient adaptés au type de terres humides et au détenteur du titre de propriété, propriétaire foncier ou gouvernement;*
9. *L'application régionale des politiques en matière de terres humides étant jugée essentielle, que les politiques de conservation des terres humides permettent de tenir compte des particularités régionales quant aux ressources et aux caractéristiques socio-économiques et culturelles des communautés;*
10. *Que l'on inclue des boucles d'évaluation et de rétroaction dans les politiques et les plans de mise en oeuvre afin de favoriser l'apprentissage des gestionnaires des terres humides et de permettre la révision des politiques ou des procédures de mise en oeuvre dans le cas où les objectifs ne seraient pas atteints; de même, que l'on conçoive les plans de mise en oeuvre de façon à en tirer l'information pouvant ultérieurement servir à de futurs processus de mise en oeuvre ou d'évaluation;*

11. *Que l'on situe la conservation des terres humides dans un contexte global et qu'on l'intègre aux exercices de gestion et de planification de l'utilisation des terres et de l'eau; malgré la nécessité de s'occuper des grands dossiers, la conservation des terres humides est un problème si pressant qu'il n'est pas possible d'attendre la création d'une politique globale sur l'aménagement des terres et des cours d'eau pour agir;*
12. *Que l'on effectue une surveillance globale de la mise en oeuvre afin de vérifier que les objectifs sont atteints et de corriger les orientations stratégiques dans le cas contraire;*
13. *Que les gestionnaires soient en mesure d'évaluer les fonctions associées aux terres humides, comme l'habitat, les caractéristiques hydrologiques, la productivité, la diversité, les fonctions hydrogéologiques ou la qualité des terres humides, afin qu'ils puissent décider en connaissance de cause de la nécessité des mesures d'atténuation et évaluer l'efficacité de la politique et de ces mesures;*
14. *Que les efforts d'atténuation soient fondés sur les connaissances existantes, si limitées soient-elles; que l'on intègre une évaluation du risque aux plans d'atténuation;*
15. *Que l'on mette le plus grand nombre d'options viables possibles à l'essai dans les plans d'atténuation visant les terres humides, qu'il s'agisse de lois, de politiques ou de mesures persuasives, en vue d'atteindre les objectifs d'atténuation; que l'on adopte une attitude flexible.*

MESURES D'ATTÉNUATION APPLIQUÉES DANS LES TERRES HUMIDES DU CANADA : DÉFINITIONS

La politique fédérale sur l'utilisation des terres - 1981

Le gouvernement fédéral verra à ce que tous les projets importants relatifs aux terres humides qui ont été lancés par lui, qui bénéficient de subventions fédérales ou qui requièrent l'achat par le gouvernement fédéral d'une propriété, soient soumis au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement ou à un processus provincial équivalent, afin de déterminer et d'atténuer les effets néfastes que leur réalisation pourrait avoir sur l'environnement et sur l'utilisation des terres.

Pêches et Océans Canada, Politique de gestion de l'habitat du poisson - Glossaire - 1986

Atténuation : Mesures prises pendant la planification, la conception, la réalisation et le déroulement de travaux ou de projets afin de limiter leurs effets négatifs sur l'habitat du poisson.

La politique fédérale sur la conservation des terres humides - stratégie de mise en oeuvre n° 2 - 1991

[Le gouvernement fédéral s'engage à] élaborer des lignes directrices pour qu'[il] réduise l'impact de ses activités qui influencent les fonctions des terres humides et, s'il y a lieu, [à] élaborer des mesures compensatoires.

Manual of Implementation Guidelines for the Ontario Wetland Policy énoncé, annexe C - 1992

Atténuation : La réduction éventuelle des dommages imputables à des activités de construction, d'exploitation ou d'entretien liées à une utilisation ou à un aménagement proposé constituera un des facteurs pris en considération dans le rapport d'étude d'impact sur l'environnement. Aux termes de la Politique, le «remplacement de compensation» est irrecevable (p. ex., le remplacement de terres humides détruites à cause de l'usage fait des terres ou des aménagements réalisés...).

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale - 1993

Mesures d'atténuation : Maîtrise efficace, réduction importante ou élimination des effets environnementaux négatifs d'un projet, éventuellement assortis d'actions de rétablissement notamment par remplacement ou restauration; y est assimilé l'indemnisation des dommages causés.

Interim Alberta Wetlands Policy, glossaire - 1994

Atténuation : Processus de correction des répercussions comportant la remise en état, la réhabilitation ou la reconstitution du milieu touché; processus de compensation des répercussions comportant le remplacement ou la substitution de ressources ou de milieux. Également défini comme la restauration, la création ou la mise en valeur de terres humides en vue de compenser la perte de terres humides attribuable à des activités humaines.

ANNEXE 1

**PROGRAMME DE LA RENCONTRE ET QUESTIONS À L'INTENTION
DES GROUPES DE TRAVAIL ATELIER NATIONAL SUR LA MISE EN
OEUVRE DE POLITIQUES RELATIVES AUX TERRES HUMIDES**

*tenu le 12 juin 1994
à l'hôtel Delta Winnipeg
à Winnipeg (Manitoba)
et
les 13 et 14 juin 1994
au Centre de conservation du marais Oak Hammock
à Stonewall (Manitoba)*

PROGRAMME

Dimanche, le 12 juin

- 19 h **Première séance : Allocution d'ouverture. Président : M. Ken Cox.**
- Mot de bienvenue, objectifs de l'atelier et renseignements logistiques (Ken Cox, Conseil nord-américain de conservation des terres humides [Canada])
 - L'évolution de la politique relative aux terres humides au Canada (Clayton Rubec, Service canadien de la faune, Environnement Canada)
 - Réalisation des résolutions de principe et coopération en vue de la conservation des terres humides (Robert Sopuck, gouvernement du Manitoba)

Lundi, le 13 juin

- 9 h **Deuxième séance : Difficultés de mise en oeuvre de la politique. Président : M. Ken Cox.**
- Mot de bienvenue au Centre de conservation du marais Oak Hammock (Stewart Morrison, Canards Illimités Canada)
 - Difficultés relatives à la mise en oeuvre de la politique des terres humides dans les paysages agricoles et forestiers de l'Alberta (John Lilley, Commission des ressources en eau de l'Alberta)

- Expérience relative à la mise en oeuvre de la Politique fédérale sur la conservation des terres humides (Pauline Lynch-Stewart, Lynch Stewart and Associates et Gerry Lee, Service canadien de la faune, Environnement Canada)

10 h 15 Discussion de groupe sur les aspects de la politique relatifs à l'administration et aux processus

12 h Déjeuner

14 h **Troisième séance : Mesures d'atténuation. Président : M. Ken Cox**

- Expérience relative à la mise en oeuvre de la politique ontarienne en matière de terres humides (Kevin Loftus, ministère des Richesses naturelles de l'Ontario)

- Élaboration d'une politique relative aux terres humides au Nouveau-Brunswick (Pat Kehoe, ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick)

- Le Guide d'évaluation des terres humides : un outil national d'évaluation des mesures d'atténuation et de prise de décisions (Ken Cox, Secrétariat du Conseil nord-américain de conservation des terres humides [Canada])

15 h 45 Discussion de groupe sur les mesures d'atténuation prévues aux termes des politiques relatives aux terres humides

Mardi, le 14 juin

9 h **Quatrième séance : Surveillance et observance. Président : M. Ken Cox**

- Interactions entre les politiques relatives aux terres humides, à l'agriculture et au commerce international (Jim Patterson, Canards illimités Canada)

- Mise en oeuvre d'une politique relative aux terres humides : leçons tirées de l'expérience américaine (Kirk Andries, Association internationale des agences du poisson et de la faune)

10 h 15 Discussion de groupe sur l'avenir de la mise en oeuvre des politiques

- 11 h 15 Commentaires sur l'atelier :
- M. Rich Goulden, Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba
 - M. Joseph Larson, University of Massachusetts
 - M^{me} Caroline Caza, Habitat faunique Canada
- 11 h 45 Recommandations
- 12 h 45 Conclusions

QUESTIONS SOUMISES AUX GROUPES DE TRAVAIL

Les questions suivantes ont servi à amorcer les discussions dans chacun des trois groupes de travail.

Première séance de travail : Administration et processus relatifs aux politiques

- (1) À propos des objectifs de la politique relative aux terres humides, quels sont les cadres d'action de mise en oeuvre les plus efficaces : les stratégies régionales, le zonage des terres humides, la démarche axée sur les bassins hydrographiques, la stratification socio-économique ou la mise en oeuvre par cas individuel?
- (2) À quelles stratégies les agences chargées de la mise en oeuvre des politiques peuvent-elles recourir afin d'éviter les procédures judiciaires?
- (3) Quelles stratégies permettraient d'obtenir l'appui des propriétaires fonciers : la sensibilisation du public, les processus de consultation, l'éducation? Existe-t-il des démarches à prohiber ou à recommander?
- (4) Comment donner suite aux pertes en terres humides et aux répercussions environnementales qui échappent aux dispositions de notre politique relative aux terres humides ou aux organismes de réglementation (p. ex., hors du territoire de compétence, points non prévus dans la politique, etc.)?
- (5) Existe-t-il de nouveaux outils qui permettent de régler le conflit qui oppose les pressions en faveur du développement économique et les objectifs de conservation des terres humides?
- (6) La répartition entre divers organismes des pouvoirs relatifs aux ressources en terres humides constitue-t-elle une occasion à saisir ou un cauchemar?

Deuxième séance de travail : Mesures d'atténuation

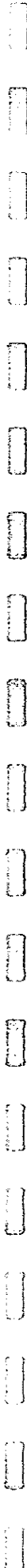
- (1) Que veut dire l'expression «mesure d'atténuation» pour vous? S'agit-il d'une notion commune à tous les participants?
- (2) Dans le cadre de la prestation de programmes, quelles sont les options d'atténuation viables? Pouvons-nous définir des critères afin de reconnaître le meilleur choix dans chaque cas?
- (3) La mise en valeur des terres humides sert à atteindre les objectifs de divers programmes, notamment la survie de la sauvagine et la protection de la biodiversité.

Ces objectifs exigent-ils que l'on planifie des mesures d'atténuation en cas de changements ou de répercussions visant d'autres éléments de biodiversité?

- (4) Connaissons-nous assez les fonctions associées aux terres humides et la notion d'«aucune perte nette» pour respecter notre engagement en matière d'atténuation, notamment en ce qui a trait à la protection, à la réhabilitation et à la création de terres humides au Canada?
- (5) Comment peut-on atténuer efficacement les répercussions, sur les terres humides, de travaux effectués hors des limites de ces écosystèmes?
- (6) Quels sont les mécanismes qui permettront le mieux d'assurer l'exécution opérationnelle des engagements relatifs aux mesures d'atténuation dans une démarche par cas individuel?

Troisième séance de travail : Surveillance et observation

- (1) Par quels moyens et à partir de quand peut-on déterminer que la poursuite des objectifs de la politique relative aux terres humides permet vraiment d'obtenir des avantages concrets sur le terrain?
- (2) Lequel des points suivants permet le mieux de réaliser une mise en oeuvre réussie au Canada : le processus de planification de l'utilisation des terres, la démarche fondée sur la réglementation, ou l'approche coopérative, consultative et volontaire visant l'observation?
- (3) Quelles lois canadiennes permettent de veiller efficacement à l'atteinte des objectifs de la politique?
- (4) Quelles sont les responsabilités et les tâches relatives à l'intégrité à longue échéance de terres humides altérées, mises en valeur ou nouvellement créées (p. ex., responsabilités du gouvernement, du proposant ou du promoteur)?
- (5) Les politiques relatives aux terres humides constituent-elles vraiment le moyen d'arriver au résultat souhaité ou faut-il recourir aux lois pour ce faire?
- (6) Que faut-il surveiller vraiment : (a) les ressources en terres humides (ce qu'il en reste, leur état de santé); (b) le succès des projets de mise en valeur et la bonne exécution des programmes; (c) l'observation des changements ou de la mise en oeuvre de la politique et des programmes par les propriétaires fonciers; (d) la politique des terres humides elle-même?
- (7) Les mécanismes d'examen intégrés aux politiques sont-ils essentiels?



ANNEXE 2
LISTE DES PARTICIPANTS

M. Kirk Andries, Centre de coordination du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, Association internationale des agences du poisson et de la faune sauvage, 444 North Capitol Street NW, bureau 544, Washington (D.C.) 20001. Tél. : (202) 624-7890. Téléc. : (202) 624-7891.

M. Glen Bergstrom, ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, 9th Floor, 9920, 108^e rue, Edmonton (Alberta) T5K 2M4.

M. Mike Cahill, Division de la faune, ministère du Tourisme et de la Culture de Terre-Neuve et du Labrador, Saint John's (Terre-Neuve) A1B 4J6.

M. Andrew Cameron, Direction des ressources en eau, ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse, 136, Exhibition Street, Kentville (Nouvelle-Écosse) B4N 4E5. Tél. : (902) 424-2554.

M. Bob Carles, Saskatchewan Wetlands Conservation Corporation, 2151, rue Scarth, Regina (Saskatchewan) S4P 3Z3. Tél. : (306) 787-0918. Téléc. : (306) 787-0780.

M. Joe Carreiro, Direction de la conservation de l'environnement, Environnement Canada, 49, Camelot Drive, Ottawa (Ontario) K1A 0H3. Tél. : (613) 952-2417. Téléc. : (613) 952-9027.

M^{me} Caroline Caza, Habitat faunique Canada, 7, av. Hinton Nord, bureau 200, Ottawa (Ontario) K1Y 4P1. Tél. : (613) 722-2090. Téléc. : (613) 722-3318.

M. Ron Coley, Canards Illimités Canada, B.P. 1160, Stonewall (Manitoba) R0C 2Z0. Tél. : (204) 467-3000. Téléc. : (204) 467-9028.

M. Ken Cox, Secrétariat, Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada), 1750, Courtwood Crescent, bureau 200, Ottawa (Ontario) K2C 2B5. Tél. : (613) 228-2601. Téléc. : (613) 228-0206.

M. Ed Dawe, Northland Associates Ltd., P.B. 1734, Saint John's (Terre-Neuve) A1C 5P5. Tél. : (709) 576-6820. Téléc. : (709) 576-0208.

M. Graham Dorn, Agricultural Policy Branch, Saskatchewan Wetlands Conservation Corporation, 2151, rue Scarth, Regina (Saskatchewan) S4P 3Z3. Tél. : (306) 787-0918. Téléc. : (306) 787-0780.

M. Rich Goulden, Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba, 1555, rue St. James, pièce 200, Winnipeg (Manitoba) R3H 1B5. Tél. : (204) 784-4358. Téléc. : (204) 784-4359.

M. Gerry Hood, Association canadienne de la tourbe de sphaigne, 4, Wycliff Place, St. Albert (Alberta) T8N 3Y8. Tél. : (403) 460-8280. Téléc. : (403) 459-0939.

M^{me} Debbie Hylady, Service canadien de la faune, Environnement Canada, B.P. 340, Delta, Colombie-Britannique V4K 3Y3. Tél. : (604) 946-8546. Téléc. : (604) 946-7022.

M. Steven Kearney, Direction de la faune, ministère des Ressources naturelles du Manitoba, B.P. 24, 1495, rue St. James, Winnipeg (Manitoba) R3H 0W9. Tél. : (204) 945-7761. Téléc. : (204) 945-3077.

M. Pat Kehoe, Direction de la pêche sportive et de la chasse, ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick, P.B. 6000, Fredericton (Nouveau-Brunswick) E3B 5H1. Tél. : (506) 453-2440. Téléc. : (506) 453-6699.

M. Haseen Khan, Division de la gestion des ressources en eau, ministère de l'Environnement et des Terres de Terre-Neuve et du Labrador, P.B. 8700, Saint John's (Terre-Neuve) A1B 4J6. Tél. : (709) 729-2535. Téléc. : (709) 729-1930.

M^{me} Heidi Klein, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Affaires indiennes et du Nord Canada, 10, rue Wellington, 6^e étage, Hull (Québec) K1A 0H4. Tél. : (819) 994-6773. Téléc. : (819) 953-2590.

M. Joseph Larson, The Environment Institute, Blaisdell House, University of Massachusetts at Amherst, Amherst (Massachusetts) 01003-0820. Tél. : (413) 545-2842. Téléc. : (413) 545-2304.

M. Gerry Lee, Direction de la conservation de l'eau et des habitats, Service canadien de la faune, Environnement Canada, Hull (Québec) K1A 0H3. Tél. : (819) 953-1434. Téléc. : (819) 994-4445.

M. John Lilley, Commission des ressources en eau de l'Alberta, 910 Harley Court, 10045, 111^e rue, Edmonton (Alberta) T5K 2M5. Tél. : (403) 422-4232. Téléc. : (403) 422-9703.

M. Kevin Loftus, Direction des écosystèmes aquatiques, ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, P.B. 7000, Peterborough (Ontario) K9J 8M5. Tél. : (705) 740-1375. Téléc. : (705) 740-1536.

M^{me} Pauline Lynch-Stewart, Lynch-Stewart and Associates, 39, Glengarry Road, Ottawa (Ontario) K1S 0L4. Tél./téléc. : (613) 567-1116.

M. Patrick Mariott, Service de la protection de l'environnement de l'Alberta, 9^e étage, 9820, 106^e rue, Edmonton (Alberta) T5K 2J6. Tél. : (403) 427-8985. Téléc. : (403) 422-4190.

M^{me} Carole Martin, Bureau de l'environnement, Agriculture et Agro-alimentaire Canada, édifice Sir John Carling, av. Carling, Agriculture Canada, Ottawa (Ontario). Tél. : (613) 943-1611. Téléc. : (613) 943-1612.

M. Randy Milton, Ministère des richesses naturelles de Nouvelle-Écosse, 136, rue Exhibition, Kentville (Nouvelle-Écosse) B4N 4E5. Tél. : (902) 679-6091. Téléc. : (902) 679-6176.

M. Stewart Morrison, Canards Illimités Canada, P.B. 1160, Stonewall (Manitoba) R0C 2Z0. Tél. : (204) 467-3000. Téléc. : (204) 467-9028.

M. Jim Patterson, Relations internationales et avec les gouvernements, Canards Illimités Canada, bureau 200, 1750, Courtwood Crescent, Ottawa (Ontario) K2C 2B5. Tél. : (613) 228-2601. Téléc. : (613) 228-0206.

M. Pat Rakowski, Direction de la conservation de l'environnement, Environnement Canada, pièce 513, 269, rue Main, Winnipeg (Manitoba) R3C 1B2. Tél. : (204) 983-5264. Téléc. : (204) 983-4506.

M^{me} Catherine Rostron, n° 420, 425, 115^e rue est, Saskatoon (Saskatchewan) S7N 2E5. Tél. : (306) 249-3901.

M. Clayton Rubec, Direction de la conservation de l'eau et des habitats, Service canadien de la faune, Environnement Canada, Hull (Québec) K1A 0H3. (819) 953-0485. Téléc. : (819) 994-4445.

M. Raymond Sarrazin, Direction de la conservation de l'environnement, Environnement Canada, C.P. 10 100, 1141, route de l'Église, 9^e étage, Sainte-Foy (Québec) G1V 4H5. Tél. : (418) 649-6300. Téléc. : (418) 649-6475.

M. Jonathan Scarth, Delta Waterfowl Foundation, R.R. n° 1, P.B. 1, Portage la Prairie (Manitoba) R1N 3A1.

M. Al Smith, Direction de la conservation de l'environnement, Environnement Canada, P.B. 1590, Sackville (Nouveau-Brunswick) E0A 3C0. Tél. : (506) 364-5038. Téléc. : (506) 364-5062.

M. Robert Sopuck, Conseil exécutif, Sustainable Development Coordination Unit, Gouvernement du Manitoba, bureau 305, 155, rue Carlton, Winnipeg (Manitoba) R3C 2H8. Tél. : (204) 945-1010. Téléc. : (204) 945-0090.

M. Sam Thornhill, Service de la protection de l'environnement de l'Alberta, 9^e Floor, 9820, 106^e rue, Edmonton (Alberta) T5K 2J6. Tél. : (403) 427-8985. Téléc. : (403) 422-4190.

M. Ted Weins, Administration du rétablissement agricole des Prairies, Agriculture Canada, 1800, rue Hamilton, Regina (Saskatchewan) S4P 4L2. (306) 780-7379. Téléc. : (306) 780-8229.

M. Rick Wishart, Région de l'Ontario, Canards Illimités Canada, 566, Welham Road, Barrie (Ontario) L4M 6E7. Tél. : (705) 721-4444. Téléc. : (705) 721-4999.

ANNEXE 3

ORGANISMES RESSOURCES ET DOCUMENTS TOUCHANT LA POLITIQUE RELATIVE AUX TERRES HUMIDES

La liste qui suit comprend les adresses d'organismes où l'on peut se procurer des exemplaires des documents portant sur l'élaboration ou la mise en oeuvre des politiques relatives aux terres humides partout au Canada. Ces organismes comprennent des organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que des associations du secteur industriel.

Alberta

Organisme ressource :

Commission des ressources en eau de l'Alberta
910, 10045, 111^e rue
Edmonton (Alberta)
T5K 2M5

Tél. : (403) 422-4232; téléc. : (403) 422-9703

Documents offerts :

Commission des ressources en eau de l'Alberta. 1990. *Wetland Management in the Settled Area of Alberta: Background for Policy Development*. Edmonton (Alberta). 56 p.

Commission des ressources en eau de l'Alberta. 1991. *Wetland Management in the Settled Area of Alberta: Summary of Public Comments*. Edmonton (Alberta). 82 p.

Commission des ressources en eau de l'Alberta. 1993. *Beyond Prairie Potholes: A Draft Policy for Managing Alberta's Peatlands and Non-settled Wetlands. For Discussion Purposes*. Edmonton (Alberta). 16 p.

Commission des ressources en eau de l'Alberta. 1993. *Alberta's Peatlands and Non-settled Area Wetlands: A Background Report*. Edmonton (Alberta). 60 p.

Commission des ressources en eau de l'Alberta. 1993. *Wetland Management in the Settled Area of Alberta: An Interim Policy*. Edmonton (Alberta). 14 p.

Commission des ressources en eau de l'Alberta. 1994. *Wetland Policy for Alberta: Update*. Edmonton (Alberta). 4 p.

Manitoba

Organisme ressource :

Sustainable Development Coordination Unit
Gouvernement du Manitoba
Bureau 305, 155, rue Carlton
Winnipeg (Manitoba)
R3C 2H8

Tél. : (204) 945-1010; téléc. : (204) 945-0090

Document offert :

Gouvernement du Manitoba. 1994. *Applying Manitoba's Water Policies*. Sustainable Development Coordination Unit. Winnipeg (Manitoba). 85 p.

Nouveau-Brunswick

Organisme ressource :

Direction de la pêche sportive et de la chasse
Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie
B.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1

Tél. : (506) 453-2440; téléc. : (506) 453-6699

Document offert :

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. 1994. *Wetlands Policy Framework for New Brunswick*. Ébauche de document de discussion. Fredericton (Nouveau-Brunswick). Non publié. Mars 1994. 12 p.

Nouvelle-Écosse

Organisme ressource :

Direction des ressources en eau
Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse
136, rue Exhibition
Kentville (Nova Scotia)
B4N 4E5

Tél. : (902) 424-2554

Documents offerts :

Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse. 1991. *Clean Water for Nova Scotia: New Directions For Water Resource Management*. Rapport final du Minister's Task Force on Clean Water. Halifax (Nouvelle-Écosse).

Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse. 1994. *A Wetlands Policy for Nova Scotia*. Préparée par le Wetlands Issues Group pour le Groupe de travail du Comité des sous-ministères sur l'utilisation des terres. Première ébauche, le 30 juin 1994. Halifax (Nouvelle-Écosse).

Ontario

Organisme ressource :

Direction des écosystèmes aquatiques
Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario
P.B. 7000
Peterborough (Ontario)
K9J 8M5

Tél. : (705) 740-1375; téléc. : (705) 740-1536

Documents offerts :

Ministère des Affaires municipales et ministère des Richesses naturelles. 1992. *En matière de terres humides : Déclaration de principes du gouvernement de l'Ontario adoptée conformément à l'article 3 de la Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire*. Toronto (Ontario). 20 p.

Ministère des Affaires municipales et ministère des Richesses naturelles. 1992. *Manual of Implementation Guidelines for the Wetlands Policy Statement*. Toronto (Ontario). 116 p.

Saskatchewan

Organisme ressource :

Wetland Policy Working Group
Saskatchewan Wetland Conservation Corporation
2151, rue Scarth, pièce 110
Regina (Saskatchewan) S4P 3Z3

Tél. : (306) 787-0726; téléc. : (306) 787-0780

Documents offerts :

Province de la Saskatchewan. 1993. *One Resource Many Benefits: Managing Saskatchewan Wetlands*. Saskatchewan Wetland Policy Working Group, Saskatchewan Wetland Conservation Corporation. Regina (Saskatchewan). 32 p.

Province de la Saskatchewan. 1994. *Proposed Wetland Management Policy for the Agricultural Zone of Saskatchewan*. Saskatchewan Wetland Policy Working Group, Saskatchewan Wetland Conservation Corporation. Regina (Saskatchewan). 21 p.

Saskatchewan Wetland Policy Working Group. 1994. *Saskatchewan Wetland Policy, Stakeholder Comments and Questionnaire Summary*. Saskatchewan Wetland Conservation Corporation. Regina (Saskatchewan). Non publié. 21 p.

Pêches et Océans Canada

Organisme ressource :

Division des politiques et des programmes sur les habitats
Pêches et Océans Canada
200, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Tél. : (613) 990-8850; téléc. : (613) 993-7493

Documents offerts :

Pêches et Océans Canada. 1986. *Politique de gestion de l'habitat du poisson*. Direction des communications, Pêches et Océans Canada. Ottawa (Ontario). 30 p.

Environnement Canada

Organisme ressource :

Direction de la conservation de l'eau et des habitats
Service canadien de la faune
Environnement Canada
Ottawa, Canada
K1A 0H3

Tél. : (819) 953-0485; téléc. : (819) 994-4445

Documents offerts :

Comité fédéral-provincial sur l'utilisation des terres (CFPUT). 1987. *A Framework for Wetland Policy in Canada*. Secrétariat du CFPUT. Environnement Canada. Ottawa (Ontario).

Gouvernement du Canada. 1981. *Politique fédérale sur l'utilisation des terres*. Environnement Canada. Ottawa, (Ontario). 5 p.

Gouvernement du Canada. 1987. *Federal Water Policy*. Environnement Canada. Ottawa (Ontario). 43 p.

Gouvernement du Canada. 1991. *Politique fédérale sur la conservation des terres humides*. Environnement Canada. Ottawa (Ontario). 16 p.

Gouvernement du Canada. 1994. *Mise en oeuvre de la politique des terres humides : Guide à l'intention des gestionnaires des terres fédérales*. Document de consultation provisoire. Service canadien de la faune, Environnement Canada. Ottawa (Ontario). 52 p.

Organisme ressource :

Direction de la conservation de l'environnement
Région de l'Ontario
Environnement Canada
25, av. St. Clair est, 6^e étage
Toronto (Ontario)
M4T 1M2

Tél. : (416) 954-5620; téléc. : (416) 973-5665

Documents offerts :

Canada - Ontario. 1993. *Canadian Great Lakes Wetland Conservation Action Plan*. Environnement Canada et le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario. Toronto (Ontario).

Environnement Canada. 1993. *Strategic Plan for Wetlands of the Great Lakes Basin. Executive Summary*. Ébauche rédigée par Agriculture Canada, l'Alliance environnementale de citoyens de l'Ontario, Pêches et Océans Canada, la Fédération des naturalistes de l'Ontario, la Great Lakes United, la Société canadienne pour la protection de la nature, le ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation, le ministère ontarien des Affaires municipales, le ministère ontarien des Richesses naturelles et le ministère ontarien de l'Environnement et de l'Énergie. Toronto (Ontario). 10 p.

Organismes non gouvernementaux

Organisme ressource :

Secrétariat
Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada)
Bureau 200, 1750, Courtwood Crescent
Ottawa (Ontario) K2C 2B5

Tél. : (613) 228-2601; téléc. : (613) 228-0206

Documents offerts :

Brown, S. (Coordonnateur de projet). 1990. *Preserving Great Lakes Wetlands: An Environmental Agenda*. Rapport final du Great Lakes Wetlands Policy Consortium. Tip of the Mitt Watershed Council. Conway (Michigan). 78 p.

Cox, K. W. (Président). 1993. *Les terres humides : un hymne à la vie*. Rapport final du Groupe de travail canadien sur la conservation des terres humides. Série de communications sur les terres humides durables, n° 1993-1. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ottawa (Ontario). 73 p.

Fédération des naturalistes de l'Ontario et Environnement Canada. 1987. *Politique de conservation des terres humides au Canada : Recommandations des organisations non gouvernementales*. Résultats d'un atelier consultatif tenu à Toronto, en Ontario en février 1987. Ottawa (Ontario).

Lynch-Stewart, P. 1992. *Aucune perte nette : Mise en oeuvre d'objectifs «aucune perte nette» pour la conservation des terres humides au Canada*. Série de communications sur les terres humides durables, n° 1992-2. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ottawa (Ontario). 44 p.

Lynch-Stewart, P., C.D.A. Rubec, K.W. Cox et J.H. Patterson. 1993. *Un processus en pleine évolution : Les politiques sur la conservation des terres humides au Canada*. Rapport n° 93-1. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ottawa (Ontario). 66 p.

Forum sur les terres humides durables. 1990. *Terres humides durables : Un défi international des années 1990*. Secrétariat, Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada). Ottawa (Ontario). 20 p.

Secteur industriel

Organisme ressource :

Association canadienne des pâtes et papiers
Bureau 1900
1155, rue Metcalfe
Montréal (Québec)
H3B 4T6

Tél. : (514) 866-6621; téléc. : (514) 866-3035

Documents offerts :

Association canadienne des pâtes et papiers. 1992. *Énoncé de l'industrie des pâtes et papiers. Les terres humides*. Un des énoncés sur la gestion des forêts au Canada préparé par l'Association canadienne des pâtes et papiers au nom de l'industrie canadienne des pâtes et papiers. Montréal (Québec).

Organisme ressource :

Association canadienne de la tourbe de sphaigne
4, Wycliff Place
St. Albert (Alberta)
T8N 3Y8

Tél. : (403) 460-8280; téléc. : (403) 459-0939

Document offert :

Association canadienne de la tourbe de sphaigne. 1990. *Preservation and Reclamation Policy*.
St. Albert (Alberta). 4 p.