



Parks
Canada

Parcs
Canada

Parcs Nationaux Publication hors série no 10

L'étude de la vallée de la Bow: Une rétrospective



**Publication hors série no 10
Parcs Canada
Parcs nationaux
2000**

L'étude de la vallée de la Bow: Une rétrospective

par

Douglas W. Hodgins
Manager, Ecosystem Secretariat
Jasper National Park, Box 10
Jasper, Alberta T0E 1E0

J. Douglas Cook
President
Taurscale Consultants
P.O. Box 351
Bridgenorth, Ontario K0L 1H0

Publication hors série no 10
Parcs Canada
Parcs nationaux
2000

Données de catalogage avant publication (Canada)

Hodgins, Douglas W.

L'étude de la vallée de la Bow : une rétrospective

(Parcs Canada. Parcs nationaux, Publication hors série; no 10)

Publ. aussi en anglais sous le titre: The Banff-Bow Valley study.

ISBN 0-662-84705-9

No de cat. R61-2/8-10F

- 1. Inventaires écologiques -- Alberta -- Vallée du Bow.**
- 2. Enquêtes économiques -- Alberta -- Vallée du Bow.**
- 3. Enquêtes sociales -- Alberta -- Vallée du Bow.**
- 4. Bow, Vallée du (Alb.)**
- 5. Parc national de Banff (Alb.)**
- I. Cook, J. Douglas.**
- II. Parcs Canada.**
- III. Coll.: Publication hors série (Parcs Canada. Parcs nationaux) ; no 10.**
- IV. Titre.**

FC3664.B3H62 2000

333.78'317'09712332

C00-980274-6

F1079.B5 2000

L'étude de la vallée de la Bow : Une rétrospective

par

Douglas W. Hodgins¹ et J. Douglas Cook²

¹ Gestionnaire, Secrétariat de l'écosystème, parc national Jasper, C.P. 10, Jasper (Alb) T0E 1E0

² Président, Taurscale Consultants, C.P. 351, Bridgenorth (Ont.) K0L 1H0

RÉSUMÉ

Le Rapport de l'étude de la vallée de la Bow est un document phare, l'aboutissement d'une étude approfondie de deux ans et demi menée par une équipe indépendante d'experts. L'étude, combinant science et politiques publiques, était une approche de la participation publique comme elle n'avait jamais encore été tentée à Parcs Canada. Les 500 recommandations présentées à la ministre du Patrimoine canadien par le groupe de travail serviront à établir les orientations du parc national Banff, et dans bien des cas de Parcs Canada, pour le prochain millénaire. Le présent document examine le processus d'étude utilisé depuis la conception de l'étude, pendant sa conduite, jusqu'à la publication du rapport final. Cette rétrospective se veut une documentation de l'expérience, dans l'intention de guider des enquêtes futures de ce genre.

Table des matières

Résumé	1
Introduction	4
Contexte	4
Une source d'inquiétude	4
Mandat de l'étude	5
Le groupe d'étude	6
La zone d'étude	7
Restrictions au développement	7
Leçons apprises	7
Mise en place de l'étude	7
Établissement de l'ampleur de l'étude	9
Zone géographique	9
Période de temps	10
Budget	10
Soutien de Parcs Canada	11
Constitution du groupe	11
Conclusions - Mise en place de l'étude	14
Le déroulement de l'étude	14
Généralités	14
Définition de la tâche et établissement du plan de travail	15
Formation de l'équipe et communications internes	15
Formulation du plan de travail	16
Connaissance de la zone à l'étude	17
Connaissance des besoins d'information et élaboration d'outils	17
Décision sur la façon de mener l'étude	19
Conclusions - Définition de la tâche et formulation du plan de travail	19
Gestion du projet et des enjeux	20
Conclusion : Partage des informations	23
Consultation	24
Participation du milieu des affaires	24
Conclusions - Consultation	26
Négociations de l'intérêt public - La table ronde	26
Rôle de la science dans la prise de décision	31
Conclusions - Table ronde	32
Production du rapport final	33
Conclusions - Production du rapport final	35
Stratégie de publication	35
Préparation du lancement du rapport	36
Conclusions - Préparation du lancement du rapport	36

Après publication	37
Conclusions et recommandations	37
Conclusions	37
Recommandations	38

Liste des figures

- Figure 1 Niveau croissant de participation
- Figure 2 Étude de la vallée de la Bow

Annexe

- Annexe A Liste des membres du groupe de travail et du Secrétariat

INTRODUCTION

Le 7 octobre 1996, l'honorable Sheila Copps, vice-première ministre et ministre du Patrimoine canadien, a publié le rapport final du Groupe d'étude de la vallée de la Bow. Ce rapport, intitulé *Banff-Vallée de la Bow : À l'heure des choix*, est un document phare très bien accueilli par la critique, qui aura un effet durable sur la gestion des parcs nationaux du Canada.

Après une discussion du contexte général, ce document examine les quatre principales phases de l'étude : la mise en place de l'étude, le processus de l'étude, la stratégie de publication du rapport, et les activités suivant la publication. Chaque section donne une description des principales caractéristiques, et traite des points forts et des succès. Des recommandations sont formulées dans les domaines où des améliorations peuvent être apportées dans des enquêtes similaires à venir.

L'étude a été la première enquête du genre entreprise dans l'histoire de Parcs Canada. La présente rétrospective n'est pas une critique, mais plutôt une exploration des façons de renforcer le processus et les résultats. L'objectif clé du document est de tracer le portrait de ce qui a pu être appris à l'intention des auteurs et des participants d'études similaires.

CONTEXTE

Une source d'inquiétude

Le parc national Banff, le premier parc national du Canada, a été créé en 1885. Dès 1912, plus de 70 000 personnes visitaient le parc chaque année. En 1995, plus de cinq millions de personnes sont entrées dans le parc¹. Aujourd'hui, on trouve dans le parc un éventail complexe d'infrastructures et d'activités. Deux centres de services, le lotissement urbain de Banff et le hameau de Lake Louise, sont habités par environ 7 600 et 1 500 résidents respectivement. La Transcanadienne et la principale voie ferrée du Canadien Pacifique, la voie de transport de marchandises est-ouest la plus active du pays, traversent le parc. La Transcanadienne est à voie double sur environ la moitié de sa longueur dans le parc. Celui-ci se trouve à 90 minutes de voiture de Calgary, qui compte une population de plus de 700 000 habitants. Le lac Minnewanka a subi des modifications importantes en vue de la production d'énergie hydroélectrique dans le cadre d'une entente de 42 ans, et la rivière Spray, dans le parc, a aussi subi des transformations importantes dans le même but. Plus de 1 300 entreprises détiennent un permis pour opérer dans le parc, qui administre également plus de 1 800 baux. Trois grandes stations de ski alpin sont exploitées dans le parc, et diverses compagnies de loisirs de plein air y sont présentes. L'industrie touristique est le principal moteur économique, responsable en grande partie des dépenses des visiteurs qui s'élèvent à plus de 873,1 millions \$¹.

Les pressions de la croissance et du développement à l'extérieur des limites du parc aggravent encore les effets des tensions internes. À huit kilomètres à peine de l'entrée est du parc se trouve la municipalité de Canmore, l'une des communautés en Alberta qui connaît une forte croissance. L'extraction des ressources et les activités récréatives se rapprochent des limites est et ouest du parc.

L'énorme popularité du parc et le développement que cela entraîne sont en train de laisser leur marque sur le paysage. La zone écologique la plus cruciale dans le parc, l'écorégion montagnarde, ne couvre que 4,2 % du bassin hydrographique de la rivière Bow dans le parc. C'est là que l'on trouve la plus grande biodiversité et l'habitat faunique le plus important, mais c'est là aussi la zone au plus fort développement et aux activités humaines les plus nombreuses. L'empreinte du développement de l'infrastructure touche directement plus de 20 % de cette écorégion déjà réduite¹; les effets indirects de cette infrastructure portent sur une zone beaucoup plus vaste.

La lutte des forces de préservation et de développement s'est concentrée sur la vallée de la Bow depuis la création du parc. La concentration des activités et la forte augmentation de la fréquentation ont entraîné une escalade de cette lutte. C'est l'inquiétude au sujet des dommages permanents potentiels de l'écosystème et du nombre grandissant de problèmes d'équilibre dans la prise de décision qui a conduit l'honorable Michel Dupuy, alors ministre du Patrimoine canadien, à commander une étude de la gestion de la vallée de la Bow en juillet 1994.

Mandat de l'étude

Le ministre a fixé trois grands objectifs :

- i. Élaborer une vision et des buts pour la vallée de la Bow intégrant les valeurs écologiques, sociales et économiques;
- ii. Mener à bien une analyse complète des renseignements existants, et fournir une orientation pour la collecte et l'analyse à venir des données afin d'atteindre des buts permanents;
- iii. Fournir des orientations sur la gestion de l'utilisation humaine et du développement, d'une manière permettant de maintenir les valeurs écologiques et assurer un tourisme durable².

Le ministre a complété ces objectifs en ajoutant plusieurs attentes². Celles-ci comprenaient :

- i. Une meilleure compréhension du rôle écologique, social et économique de la vallée de la Bow dans la région;
- ii. Une évaluation de l'état des connaissances au sujet de la vallée de la Bow;
- iii. Une évaluation des effets environnementaux cumulatifs du développement et de l'utilisation;
- iv. Le maintien ou le développement du tourisme approprié;

- v. L'identification des indicateurs écologiques, sociaux et économiques clés du changement.

Le groupe de travail a reçu mission de formuler des recommandations dans cinq domaines clés.

1. Identifier les zones où les activités existantes d'utilisation des terres étaient appropriées; les zones où le développement et l'utilisation avaient dépassé la capacité écologique ou sociale de la zone; et les zones où des activités additionnelles étaient possibles.
2. Identifier les actions nécessaires pour maintenir ou améliorer le potentiel touristique d'une zone dans le cadre du maintien de l'intégrité écologique.
3. Identifier les activités nécessaires pour combler les lacunes d'informations cruciales et pour appuyer les pratiques de gestion et d'utilisation durables dans l'avenir.
4. Établir une série d'indicateurs écologiques, sociaux et économiques utiles pour l'évaluation des changements dans l'intégrité de la vallée de la Bow et pour l'établissement de seuils au-delà desquels l'intégrité écologique ne peut être maintenue.
5. Identifier les étapes nécessaires pour réduire les effets environnementaux nocifs actuels et pour prévenir ou réduire les effets négatifs des développements futurs, de l'exploitation du parc et d'autres activités d'utilisation des terres.

La durée prévue au départ était de deux ans, avec un budget de 1,9 million \$ pour les honoraires des membres du groupe de travail et les salaires du personnel de secrétariat, les coûts de fonctionnement quotidien, les coûts des contrats et d'autres coûts de projet, ainsi que les coûts associés au programme de participation du public.

Le groupe d'étude

Le ministre a nommé cinq membres du groupe de travail indépendants du gouvernement. Trois des membres venaient de la communauté universitaire, et deux du milieu des services-conseils (annexe A).

Cinq employés de Parcs Canada ont été détachés pour former le Secrétariat appuyant le groupe de travail. Ce secrétariat comprenait un directeur exécutif, un spécialiste des sciences écologiques, un coordonnateur de la participation publique, et deux assistants d'administration et de recherche. Le Secrétariat profitait également de l'aide quotidienne du bibliothécaire du parc travaillant dans le bureau de l'étude, et pendant six mois, d'un spécialiste des recherches de l'Alberta Economic Development and Tourism. Les services d'entrepreneurs de l'extérieur ont été retenus pour compléter l'expertise de l'équipe.

La zone d'étude

L'étude était limitée à la portion du bassin hydrographique de la rivière Bow à l'intérieur du parc national Banff, mais aucune limite n'était fixée quant à la consultation que le groupe de travail pouvait mener.

Restrictions au développement

À l'annonce de l'étude, le ministre a décrété un gel partiel des activités de développement dans la zone d'étude de façon à présenter au groupe de travail un environnement au développement stable. Certains projets déjà en cours ou sujets à d'autres processus d'examen étaient exemptés de ces restrictions. En reconnaissance d'autres circonstances dans lesquelles le développement pouvait se poursuivre pendant la durée de l'étude, Parcs Canada a étudié les mérites de ces projets en se basant sur des critères comme les considérations de santé et de sécurité, les obligations contractuelles existantes, les projets relevant du ressort indépendant de l'administration de la ville de Banff, les projets sur des sites déjà perturbés, les projets d'entretien et de réparation mineurs, etc. Les décisions pour exempter certains projets étaient l'entière prérogative du directeur du parc.

LEÇONS APPRISSES

Cette section examine trois domaines constitutifs : 1) la mise en place de l'étude - le processus utilisé par Parcs Canada pour mettre en place le projet; 2) le processus de l'étude - la conduite concrète de l'étude par le groupe de travail; et 3) les activités après publication - le suivi des réactions publiques. Chaque domaine est traité, les points forts et les succès sont mis en lumière, et les faiblesses sont examinées. Des conclusions et des recommandations sont présentées qui permettraient d'améliorer chacun des domaines constitutifs.

MISE EN PLACE DE L'ÉTUDE

Le parc national Banff a une longue histoire de débats souvent acerbes, résultant de pressions en faveur du développement économique opposées aux arguments en faveur d'une meilleure protection de l'intégrité écologique du parc. Pour mettre fin à ce débat, Parcs Canada a choisi de faire faire un examen indépendant des enjeux. Une approche très directe a été choisie. Les responsables de Parcs Canada ont élaboré un cadre de référence pour le travail, et le ministre a nommé le groupe de travail pour mener à bien l'étude. N'ayant jamais mené une étude de ce genre, Parcs Canada, et en bout de compte le groupe de travail, malgré le succès de l'étude, auraient profité d'une *phase d'évaluation* plus rigoureuse dès le départ. Lors de cette phase, ils se seraient posé des questions comme les suivantes :

1. Quelles sont la nature et l'étendue du problème, et dans quelle mesure existe-t-il un consensus à ce sujet au sein de Parcs Canada?

2. Comment des enquêtes similaires ont-elles été menées, et quelles sont les leçons que l'on peut appliquer à la zone d'étude?
3. Quelles sont les attentes du public en matière de participation?
4. Qui sont les intervenants, et quelles sont les attitudes ou dispositions à l'égard de l'étude?
5. Quels genres de données sont nécessaires, d'après un examen des problèmes, des attentes du public et des intérêts en concurrence, de l'état des connaissances écologiques, sociales et économiques, et d'un examen d'enquêtes similaires faites ailleurs?
6. La collecte de nouvelles données est-elle justifiée? Le temps et les ressources sont-ils suffisants?
7. D'après ce qui précède, quelle est l'expertise requise au sein du groupe de travail ou par lui?
8. Quelles sont les exigences qui seront probablement posées aux ressources de l'organisation?
9. De quelles relations avec Parcs Canada le groupe d'étude a-t-il besoin, et comment celles-ci peuvent-elles être établies dès le début du processus?
10. Quelle sera la participation de Parcs Canada pendant le cours de l'étude, particulièrement en ce qui concerne la dotation en personnel et la participation du public?
11. Quels précédents historiques et mécanismes juridiques pèsent sur l'étude?
12. Quelles sont les conséquences du résultat, et comment Parcs Canada doit-il se préparer pour la mise en application?

Il a fallu beaucoup de temps au GT pour comprendre pleinement les enjeux, les divers milieux et leurs attentes, les contraintes ayant trait aux données, etc. Une *phase d'évaluation* avec la participation de Parcs Canada aurait permis de cerner la problématique beaucoup plus rapidement. Ces questions, et d'autres questions de « ciblage » n'auraient peut-être pas reçu une réponse complète au cours de la phase d'évaluation, mais l'effort de le faire aurait aidé le GT à déterminer son approche pour l'étude. Bien des omissions et des difficultés rencontrées plus tard au cours de l'étude auraient pu être évitées. Ce n'est qu'après la constitution de l'équipe et le début des discussions que tous les enjeux du travail ont commencé à apparaître.

Pour cette raison, une *phase d'ajustement* aurait dû suivre celle de l'évaluation, avant que l'équipe ne s'attaque à son mandat. Au cours de la phase d'évaluation, le ministère cherche à établir ses besoins, ses attentes et son degré de préparation pour entreprendre le travail. Dans la phase d'ajustement, avant que l'étude ne soit réellement entreprise, l'équipe reçoit l'occasion de faire sa propre évaluation en se fondant sur son expertise. Les enjeux sont examinés de façon préliminaire, les attentes et les attitudes du public sont mesurées, les informations techniques sont évaluées, une orientation approfondie sur le terrain de la zone d'étude est entreprise, et ainsi de suite.

Une fois cela fait, le cadre de référence préliminaire, la composition de l'équipe, les affectations de budget et de temps pourraient être réexaminés et établis conjointement par l'équipe et par Parcs Canada. Les contraintes sur les ressources rencontrées par Parcs Canada apparaîtraient dans la révision du mandat de l'équipe. À ce stade, l'équipe pourrait élaborer un plan de travail préliminaire.

Dans le cas de l'étude de la vallée de la Bow, le GT a eu l'occasion de revoir le cadre de référence et de le présenter pour approbation au ministre (et à Parcs Canada). Le GT a choisi d'accepter le cadre de référence. Si l'approche décrite ci-dessus avait été adoptée, un examen plus rigoureux du cadre de référence aurait certainement permis d'identifier quelques problèmes, ou au moins certains domaines d'incertitude, dans le processus, l'expertise ou le budget, qu'il aurait fallu régler plus tard. Ceci pourrait avoir conduit à augmenter l'expertise, soit au sein du GT, soit au sein du Secrétariat. Par exemple, le manque d'expertise en gestion des loisirs ou de l'utilisation humaine, qui allait embarrasser le GT pour toute la durée du travail, aurait pu être réglé. Des lacunes potentielles dans le budget, le temps, ou dans la définition plus précise du travail, auraient pu être identifiées très tôt, avec la participation de l'équipe au complet et de Parcs Canada. Parcs Canada avait une excellente connaissance du milieu des intervenants et des différentes attitudes qui avaient cours. L'organisation aurait pu aider grandement le GT dans le choix des stratégies pour obtenir la participation du public et pour vaincre les résistances à l'étude.

Dans l'avenir, cette phase d'ajustement devrait être obligatoire dans la préparation des projets tant pour l'organisme promoteur que pour l'équipe chargée de l'étude.

Établissement de l'ampleur de l'étude

L'ampleur de l'étude devrait être établie au moment où la décision est prise de mener l'étude. Dans le cas de l'étude de la vallée de la Bow, plusieurs questions ayant trait à son ampleur n'avaient pas été bien définies ou avaient été laissées au GT pour qu'il les définisse.

Zone géographique

L'étude a été limitée à la portion du bassin hydrographique de la rivière Bow qui se trouve à l'intérieur des limites du parc national Banff. Après que le GT a commencé ses travaux, il a reçu des questions ou des représentations provenant de l'extérieur de la zone à l'étude, pour s'informer de l'étendue spatiale de l'étude ou pour réclamer que d'autres zones soient incluses. Par exemple, le conseil de la municipalité de Canmore, une administration voisine, considérait que l'étude devrait être étendue jusqu'au corridor de Canmore, et a fait des pressions en ce sens auprès du GT et du gouvernement provincial de l'Alberta. Le district municipal de Bighorn, une autre administration voisine, pensait être inclus dans l'étude, mais désirait en être exclu. De nombreux

groupes d'intérêts considéraient qu'une approche écosystémique exigeait l'inclusion des terres provinciales et donc la participation des deux gouvernements provinciaux à un processus parallèle.

Des discussions de Parcs Canada avec toutes les administrations voisines au moment de l'établissement du cadre de référence auraient dissipé en partie la confusion et l'anxiété qui ont pu régner. Des efforts au niveau supérieur de la hiérarchie de Parcs Canada pour obtenir la participation des gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique au début du processus et pour expliquer de façon plus complète l'intention de l'étude auraient aplani la voie pour le GT. En l'occurrence, beaucoup de temps a dû être consacré à informer et rassurer les administrations voisines.

Période de temps

Le ministre a annoncé son intention d'ordonner l'étude en mars 1994. Le groupe d'étude a été annoncé en juillet 1994, en même temps que son mandat de compléter le travail en deux ans, soit pour le 30 juin 1996. En considérant l'absence d'une évaluation de la magnitude de la tâche, trois leçons apparaissent. D'abord, en l'absence d'une évaluation correcte, la période de temps de deux ans était arbitraire. On ne savait pas si le mandat pouvait être réalisé selon ce calendrier. En deuxième lieu, comme nous en traiterons plus en détail plus loin, les aspects temporels du programme de consultation publique et de la table ronde en particulier n'étaient pas vraiment apparents. En troisième lieu, une fois le travail du projet et l'évaluation des enjeux complétés, il a fallu près de deux mois pour réunir les éléments du rapport sous forme d'ébauche, et un autre mois pour le produire. Ni le GT ni Parcs Canada n'avaient prévu l'ampleur de ce travail ou la complexité de décrire l'ampleur des enjeux dans un rapport public.

Le calendrier original était un étalon utile, mais dans de futures entreprises de ce genre, le cadre temporel devrait être revu après que l'équipe du projet a établi un plan de travail complet et rigoureux.

Budget

Au début de l'étude, on a fixé un budget de 1,9 million \$. La question du budget a préoccupé le GT et le Secrétariat de façon continue pour bien des raisons. D'abord, l'ampleur du travail n'avait pas été clairement définie, et les coûts n'en avaient pas été établis au départ de l'étude. En deuxième lieu, le degré de participation publique n'avait pas été défini, particulièrement le recours à une table ronde de 14 mois avec un médiateur indépendant, du soutien pour les participants et un système de soutien pour la table ronde. En troisième lieu, le mandat prévoyait la production d'une évaluation des impacts cumulatifs (EIC), une science qui en était alors à ses débuts. Les engagements nécessaires du point de vue des coûts et des ressources pour une telle entreprise n'étaient pas évidents. En quatrième lieu, l'équipe n'était pas consciente de la disponibilité,

des limites ou de la profondeur d'analyse des données. Elle a donc sous-estimé fortement les effets de ne pas pouvoir entreprendre des recherches originales.

Soutien de Parcs Canada

L'intention de Parcs Canada et du GT était de mettre sur pied un petit groupe de soutien sous la forme d'un secrétariat pour assurer le soutien professionnel, technique et administratif de l'étude. On pensait que cela allégerait le fardeau des tâches de soutien tout en assurant le degré d'indépendance nécessaire par rapport à Parcs Canada.

Il est juste de dire que Parcs Canada n'a jamais pleinement apprécié la quantité de soutien « en nature » qui serait nécessaire de la part de son personnel professionnel et technique interne, ainsi que les fonctions administratives comme l'administration des contrats, la comptabilité financière et les services bibliothécaires. En fait, la bibliothécaire du parc national Banff, avec tous ses systèmes de soutien, a travaillé au bureau de l'étude à temps plein pendant deux ans. De plus, une étude complémentaire (Évaluation du cadre de gestion de la recherche, Hodgins *et al.* 1995) a été faite dans le cadre d'une initiative conjointe GT/Parcs Canada, étude qui a occupé plusieurs mois du temps d'un professionnel de Parcs Canada.

Relations entre Parcs Canada et le groupe de travail

Au départ, il n'était pas clair pour le GT comment les relations entre Parcs Canada et le groupe de travail seraient gérées. Jusqu'à un certain point, ceci est compréhensible, puisque toute organisation évolue substantiellement au cours d'une période de deux ans et demi. L'étude a été commandée par un ministre, et le rapport a été livré à un autre. Au cours de la même période, il s'est également produit un changement au niveau d'un haut responsable régional clé de Parcs Canada. À différents moments de l'étude, le président du GT a eu affaire au bureau du ministre, au sous-ministre adjoint, au directeur exécutif régional pour la région de l'Alberta, au directeur par intérim du district des Rocheuses, et au directeur du parc national Banff. Les points de contact multiples au niveau officiel se sont avérés difficiles et longs. Ces relations, pour être efficaces et efficaces, devraient être mieux définies.

Constitution du groupe

La constitution d'un groupe d'étude fait appel à de nombreuses considérations. Les auteurs n'ont pas d'information particulière sur le processus qui a présidé à la constitution du groupe de travail, mais les considérations suivantes sont manifestement importantes :

- une bonne connaissance combinée de la région géographique et de l'ampleur des questions à étudier, dans ce cas-ci le tourisme durable, la gestion de l'utilisation humaine ou des loisirs, la protection écologique, et les impacts sociaux/culturels;

- une perspective nationale des enjeux, puisque l'étude se situait dans un parc national et que les enjeux suscitaient des prises de position vigoureuses par bien des personnes au-delà des limites de l'Alberta;
- une expérience de la participation du public;
- une expérience de la gestion d'un programme multidisciplinaire aux dimensions politiques considérables;
- le groupe devait être expert en lui-même et paraître comme tel.

En reconnaissance du fait que les membres du GT ne pouvaient pas réunir toute l'expertise, certaines lacunes auraient pu être comblées grâce à la composition du Secrétariat. Des exemples en sont l'expertise en recherches socio-économiques et en gestion municipale.

Des leçons peuvent également être tirées de la constitution du groupe. D'abord, comme on l'a déjà mentionné, un processus d'évaluation à deux étapes aurait été d'un grand avantage. Une fois les enjeux et les intérêts identifiés et le plan de travail élaboré, le GT et Parcs Canada auraient pu juger de l'exhaustivité de l'expertise rassemblée. Les lacunes suivantes sont apparues avec le temps :

- la planification des loisirs et la gestion de l'utilisation humaine
- la recherche et l'analyse socio-économiques
- l'économie environnementale
- les services juridiques
- l'administration municipale
- les analyses coûts-avantages

Même s'il n'était pas nécessaire de posséder tous ces domaines d'expertise au sein de la combinaison du GT et du Secrétariat, des mécanismes de rechange auraient pu être mis en place dès les débuts de l'étude pour répondre à ces besoins.

Au départ, le personnel de secrétariat était composé entièrement d'employés de Parcs Canada. Déjà cela a créé quelques problèmes inattendus. Malgré tous les efforts des membres du Secrétariat de faire montre d'objectivité et d'indépendance, la perception demeurait dans l'esprit de quelques membres du public et d'éléments des secteurs commerciaux qu'il y avait un préjugé en faveur du point de vue de Parcs Canada.

En deuxième lieu, à l'exception d'une affectation de six mois d'un spécialiste de la recherche de l'Alberta Economic Development and Tourism, le GT s'est reposé entièrement sur Parcs Canada comme source de personnel pour le Secrétariat. Même si le Secrétariat a rapidement acquis le même degré d'indépendance que le GT et a travaillé très fort pour assurer son objectivité, la perception d'un préjugé inhérent en faveur des attitudes et des positions de Parcs Canada a continué de régner. Cette perception était accompagnée de plus de l'attente de la part des collègues au sein de Parcs Canada que le Secrétariat appuierait automatiquement les positions et les programmes du parc. Les enquêtes à venir devraient examiner la possibilité d'employer du personnel

de soutien totalement indépendant de l'organisme promoteur. Pour cela, il faudrait négocier avec d'autres organismes, établir des ententes de prêt ou d'affectation, ou recruter directement à l'extérieur de la fonction publique. De tels arrangements prennent du temps et sont complexes, et devraient être abordés avant que le travail ne débute.

En troisième lieu, l'expertise du groupe était accrue énormément par le recours à des experts contractuels. Le GT a pu faire appel à des professionnels engagés qui ont beaucoup contribué au travail, qui ont participé pleinement aux efforts du groupe, et qui comprenaient parfaitement l'importance du travail. Les contrats ont été passés avec l'aide des spécialistes de Parcs Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux ayant recours au processus des soumissions ainsi qu'aux contrats à fournisseur unique. Les appels d'offres permettent d'assurer un traitement et un accès équitables des possibilités de marchés de services. Cependant, cette forme de sélection des entrepreneurs conduisait également à des contraintes considérables pour l'obtention de l'expertise requise au moment opportun. La longueur du processus conventionnel d'attribution des contrats n'a pas toujours conduit à obtenir la meilleure valeur pour le contribuable canadien. Ces arrangements devraient être négociés au début d'un projet, de façon à ce que les exigences administratives ne se transforment pas en fardeau inutile en termes de temps et d'argent.

En quatrième lieu, l'attente partagée tant par Parcs Canada que par les membres du GT était que le temps requis mensuellement pour le travail s'élèverait à environ deux jours de réunion, plus le temps de déplacement requis et trois à quatre jours de préparation, selon le membre du GT. C'est sur la base de cette attente qu'on a planifié les budgets et que les membres ont pris leurs dispositions personnelles et professionnelles. Cela s'est révélé l'un des faux calculs les plus sérieux de toute l'étude. À mesure que celle-ci s'engageait dans la deuxième année, il devenait de plus en plus évident que certains membres devaient consacrer jusqu'à 20 jours par mois au travail à faire.

Il ne faut pas se fermer les yeux aux résultats positifs de ces circonstances. Les membres du GT et du Secrétariat étaient prêts à élargir la portée de leur travail jusqu'à des domaines peu familiers afin d'obtenir les connaissances et l'expertise requises mais non disponibles dans un bref délai. Les manques de temps et d'expertise ont été surmontés par une intégration très efficace des efforts du GT et du Secrétariat, et par le consentement de tous à s'engager totalement en tant qu'équipe au prix de sacrifices personnels et professionnels considérables. Le niveau d'engagement du GT a mené à un niveau de compréhension et de connaissance des enjeux qui ne se serait peut-être pas développé autrement.

Conclusions - Mise en place de l'étude

- Lors de la mise en place de l'étude, il faut adopter une approche en deux étapes : (1) une *phase d'évaluation* mieux structurée et plus rigoureuse des besoins et des approches possibles; et (2) une *phase d'ajustement* obligatoire lors de laquelle l'approche choisie, l'équipe et les ressources sont réexaminées une fois l'équipe formée.
- Pour diminuer l'anxiété et l'incertitude qui peuvent affecter les administrations voisines et les intervenants clés, il serait utile que Parcs Canada discute avec eux du cadre de référence au moment de sa formulation.
- Dès les premières étapes, il faut qu'interviennent une description de l'étendue et de la nature des enjeux, ainsi qu'une évaluation des besoins en matière de données et une analyse des lacunes.
- Le cadre de référence préliminaire, la composition de l'équipe, les affectations de budget et de temps devraient être réexaminés et reformulés conjointement par l'équipe et Parcs Canada.
- Le GT et le Secrétariat profiteraient d'un ajustement de l'expertise interne une fois les enjeux bien cernés.
- Les considérations en matière de ressources devraient inclure une évaluation rigoureuse du soutien « en nature » requis de la part de Parcs Canada.
- Il faut trouver de meilleurs mécanismes pour exploiter les connaissances du GT pour le choix de l'expertise externe, afin que ce choix se fasse de façon plus efficace et efficiente.
- Le Secrétariat aurait avantage à combiner un personnel provenant de Parcs Canada et de l'extérieur.
- Un plan de travail complet et rigoureux devrait être un produit obligatoire du GT.
- Les relations régissant les comptes rendus entre le GT et Parcs Canada doivent être claires et uniformes pour toute la durée de l'étude.

LE DÉROULEMENT DE L'ÉTUDE

Généralités

Cette section examine quelques-uns des éléments clés du processus suivi par le GT depuis l'établissement du plan de travail jusqu'à la production du rapport final. Les points forts et les succès sont mis en évidence, et des suggestions sont données sur les façons de renforcer le processus. Une attention particulière est donnée à l'aspect participation du public à l'étude.

Fondamentalement, le processus de l'étude a évolué pendant qu'elle se déroulait, comme le dictaient l'expérience et les besoins. En conclusion

générale, on peut dire que le processus aurait profité des activités d'évaluation et d'ajustement dont il a été question précédemment. L'absence de cette évaluation avant le début du travail, et d'une définition plus rigoureuse des enjeux, combinée avec l'immense complexité du travail, ont souvent fait dérapier le processus. Cela a obligé à de nombreuses réévaluations du plan de travail et des ressources requises.

Définition de la tâche et établissement du plan de travail

Formation de l'équipe et communications internes

Il s'agit là de composantes essentielles pour toute étude de cette nature. Dans le cas de l'étude de la vallée de la Bow, il y a eu tant des succès que des problèmes. Au début de l'étude, l'équipe s'est retirée dans un endroit isolé de l'arrière-pays dans le parc national Banff pour élaborer son approche. Cette retraite a permis la concentration, et a donné l'occasion à des personnes qui étaient étrangères les unes aux autres d'établir des relations solides. Ce moment a été d'une importance extraordinaire pour la formation de l'équipe, et un événement qui n'allait se répéter qu'une seule fois pendant toute la durée de l'étude. Des retraites trimestrielles permettant à l'équipe de discuter et de résoudre les questions internes auraient été d'une grande valeur. Chacun des membres du GT a apporté sans aucun doute ses propres attentes et motivations à cette étude. L'équipe aurait profité d'avoir clairement défini la perception de chacun concernant les enjeux et son intérêt. Les intérêts de chacun ont manifestement influencé les prises de position par rapport aux enjeux. L'établissement d'un consensus au sujet des recommandations à un stade ultérieur de l'étude aurait été beaucoup plus facile, si chacun avait compris les intérêts respectifs au début du processus.

Fondamentalement, le GT formait une équipe autogérée, chacun des membres étant chargé de responsabilités spécifiques, et chacun agissant avec toute l'autorité de l'équipe dans son ensemble. Le déplacement continu du leadership d'un membre de l'équipe à un autre est une caractéristique des équipes autogérées. Cette caractéristique s'est manifestée tout au long de l'étude, et s'est maintes fois révélée un avantage. Ce mécanisme d'autogestion doit être renforcé de temps en temps par une orientation venant du président. Comme les membres du GT, y compris le président, avaient bien d'autres responsabilités en plus de celles de l'étude, un vice-président aux rôles et responsabilités bien définis aurait ajouté de la cohésion à l'équipe.

Les communications internes efficaces ont représenté un défi permanent, à cause de facteurs comme la diversité du travail, la répartition géographique des membres de l'équipe, et d'autres engagements des membres du GT. Les calendriers et les programmes des réunions et des appels-conférences ont été élaborés par le directeur exécutif, d'après sa perception des enjeux existants et nouveaux. L'échange de renseignements s'est souvent fait par l'intermédiaire du Secrétariat plutôt que d'un membre à l'autre du GT ou en discussions de groupe.

Certains enjeux internes ont été négociés par l'intermédiaire du Secrétariat, plutôt que par discussions directes. Alors que certaines des caractéristiques de communication sont appropriées dans une équipe de ce genre, une trop grande dépendance d'approches informelles, non structurées, nuit à la cohésion au sein du groupe et aux efforts de formation d'équipe.

Formulation du plan de travail

Pendant la réflexion initiale, le GT a identifié plusieurs tâches majeures :

- élaborer un programme de participation du public;
- compiler et évaluer la base de connaissances;
- élaborer une vision et les principes et buts à l'appui;
- identifier et évaluer les enjeux clés;
- développer des objectifs et des actions spécifiques;
- livrer le rapport final au ministre pour juin 1996.

Même si ces tâches ont été identifiées très tôt, et ont été cernées dans un calendrier détaillé en novembre de la première année, le plan de travail et les devis des ressources ne sont jamais devenus les outils rigoureux dont on avait besoin. Quelques exemples des conséquences de cette planification préliminaire limitée sont instructifs. Les efforts requis pour compléter le Rapport sur l'état de la vallée de la Bow⁴ sont un bon exemple. Il s'agissait du projet de compiler et d'évaluer la base des connaissances pour la zone à l'étude. Le résultat a été un recueil complet de renseignements sociaux, économiques et écologiques sur la zone à l'étude, fondement de toutes les analyses à venir. Le GT a mal évalué les limites des données et l'absence d'analyse rigoureuse, et a donc sous-évalué le temps requis pour réunir toutes les informations. Un deuxième objectif était d'établir un consensus parmi les intervenants autour de cette base de renseignements. Ce consensus était important pour mettre fin à la controverse publique continue au sujet de l'interprétation des renseignements scientifiques. L'analyse des données et le processus de consensus ensemble ont ajouté trois mois au projet. De même, les conséquences du retard des travaux sur le projet de perspectives écologiques¹⁵, un projet clé pour l'élaboration des recommandations écologiques finales, jusqu'après l'achèvement du rapport sur l'état de la vallée n'ont pas été perçues. Le troisième exemple concerne la décision de procéder à la table ronde. Cela s'est révélé une décision critique qui allait influencer tout le projet jusqu'à sa conclusion.

Comme nous l'avons mentionné, ce n'est qu'en novembre 1994 qu'on a cherché à mettre au point un plan de travail avec un cheminement critique incluant tous les projets et les tâches connexes. Le chemin critique, lorsqu'il a été élaboré, a mis en évidence des problèmes sérieux de temps et de budget qui n'ont jamais été réglés. Même avec l'attention à plein temps du Secrétariat, une analyse correcte de la charge de travail aurait exigé une attention à plein temps de tous les membres du GT à ce moment critique de l'étude. À ce moment, le GT investissait déjà beaucoup plus de temps qu'on avait prévu à l'origine, mais il n'a

jamais été en mesure de traiter toutes les questions auxquelles il devait faire face.

Connaissance de la zone à l'étude

Dans le temps qui lui était alloué, le GT n'a pu arriver à une familiarisation complète avec la zone à l'étude. Les membres du GT ont reçu un exposé sur les enjeux, et une orientation aérienne et terrestre d'une journée leur a été donnée dans les débuts de l'étude, mais pour visiter les sites et comprendre les enjeux, les membres ont dû utiliser leur temps personnel.

Connaissance des besoins d'information et élaboration d'outils

Dès le départ, on voulait que le GT mène à bien son travail à l'aide des informations existantes. Il n'était pas possible de mener des recherches originales à cause des contraintes de temps et de budget. Il y a eu trois composantes distinctes dans les efforts du GT de répondre à ses besoins d'information : une reconnaissance générale et une analyse des informations existantes; l'identification et la recherche d'informations particulières; et la connaissance des attitudes, des désirs et des attentes du public, y compris les résidents des communautés.

La reconnaissance générale et l'analyse devaient répondre à des questions comme celles-ci :

- les facteurs ou événements historiques ayant conduit aux conditions actuelles dans la vallée;
- les connaissances au sujet des dimensions écologiques, sociales, culturelles et économiques de la vallée;
- les forces clés derrière ces dimensions, et la direction dans laquelle elles conduiront probablement la vallée dans l'avenir;
- le modèle de régie actuellement à l'oeuvre dans la vallée, et ses forces et faiblesses.

Pour répondre à ces besoins, le GT a complété des projets comme l'Analyse historique³, le Rapport sur l'état de la vallée de la Bow⁴, les Perspectives touristiques⁵, et l'Examen du modèle de régie⁶. C'étaient là les premiers travaux importants.

Les projets subséquents sont venus s'ajouter à ce corpus de renseignements généraux. Pour comprendre comment le parc était utilisé, le GT a compilé des statistiques sur l'utilisation du parc, a développé une connaissance des visiteurs, de leurs activités et de leurs comportements, et a élaboré sa compréhension des façons selon lesquelles l'utilisation humaine influençait les systèmes environnementaux et sociaux. Des enquêtes sur l'industrie touristique de Banff⁷, sur la National Tour Association⁸, sur les utilisateurs des sentiers de Banff⁹ et sur la capacité d'accueil et l'utilisation des installations d'hébergement¹⁰ ont été faites. Dans bien des cas, le groupe de travail a sous-estimé l'effort requis pour compiler les renseignements existants.

La partie collecte d'informations était plus ciblée. Elle comprenait un certain nombre de questions liées à la régie comme la gestion des recherches¹¹, les pratiques de régie et de gestion des terres¹², et le processus d'examen et d'approbation des projets de développement¹³.

La troisième composante était de comprendre les attitudes, les désirs, et les attentes du public. Des réunions communautaires, des discussions en table ronde, des délégations, des présentations écrites et des lettres au rédacteur du journal de Banff Crag and Canyon ont tous servi à aider le GT à apprécier l'opinion publique. Une étude faite par la ville de Banff en 1996¹⁴ a fourni des renseignements utiles et opportuns au GT. Il est juste de dire que le GT a beaucoup fait pour comprendre les communautés grâce au travail de la table ronde et par l'intermédiaire d'études précises; cependant, une analyse structurée des données n'a été entreprise que tardivement au cours de l'étude, poussée en grande partie par le Projet des perspectives d'avenir.

Le GT a mis a point quelques outils très efficaces et innovateurs pour analyser les informations et pour élaborer une perspective future des effets des tendances dans la vallée. Le Rapport sur l'état de la vallée de la Bow est le premier recueil complet de données factuelles sur les conditions sociales, économiques et écologiques. Le Projet des perspectives écologiques¹⁵ avait deux composantes principales, l'évaluation des effets cumulatifs et le projet des perspectives d'avenir. C'était peut-être le travail le plus complexe et le plus novateur entrepris, particulièrement dans le contexte du processus de la table ronde. Ceci sera traité plus loin. Les outils employés par le projet ou élaborés grâce à lui ont une large application bien au-delà du parc national Banff, et représentent un progrès important dans l'application de l'écologie des paysages dans les parcs nationaux des Rocheuses.

Enfin, le GT a utilisé de façon efficace des sondages d'opinion publique pour apprécier les attitudes du public. Deux produits du travail du GT, la vision et les critères d'utilisation appropriée, ont été mis à l'épreuve auprès d'un public plus large. La vision produite par la table ronde a été envoyée à tous les noms sur la liste d'adresses avec un questionnaire de rétroaction. Sans être un sondage statistiquement valide, la rétroaction a donné à la table ronde et au GT l'assurance claire que la vision recevait un large appui. Un sondage statistiquement valide de résidents de Calgary a été fait, pour vérifier les attitudes au sujet des installations appropriées et de l'utilisation dans le parc national Baff (Angus Reid Group Ltd. 1996¹⁶). Encore une fois, ce sondage a donné au GT une image claire des attitudes du public. Il s'agissait là de deux initiatives très positives, et cette approche aurait été à l'avantage de bien d'autres analyses des enjeux.

Décision sur la façon de mener l'étude

Le GT a eu recours à un certain nombre de méthodes différentes pour compléter son travail. Dans certains cas, des membres particuliers du GT ou du Secrétariat ont fait le travail eux-mêmes, comme dans le cas de certaines analyses des enjeux, par exemple le projet sur la régie et la gestion des terres¹². À d'autres moments, ce sont des équipes qui ont fait les recherches et l'analyse, comme dans le cas du projet des perspectives écologiques. Enfin, le GT a eu souvent recours à des consultants et des chercheurs (Analyse historique³; Examen des projets de développement¹³; Projet des perspectives écologiques¹⁵) qui ont fait des travaux particuliers et qui ont présenté leurs résultats.

À cause des contraintes de temps et de disponibilité des membres, le temps des membres du GT aurait été mieux utilisé à diriger le travail d'autres personnes que de faire le travail eux-mêmes.

Conclusions - Définition de la tâche et formulation du plan de travail

Formation de l'équipe

- La continuité de l'orientation serait renforcée par la reconnaissance officielle d'un vice-président aux rôles et responsabilités bien définis.
- Des journées de réflexion trimestrielles de l'équipe aideraient à résoudre les questions internes.
- Les membres de l'équipe devraient être encouragés à définir leur perception des enjeux et leurs intérêts dans le cadre de l'étude dès les débuts du processus.
- Une trop grande dépendance d'approches informelles non structurées des communications devrait être évitée.

Formulation du plan de travail

- Lors de la phase d'évaluation, au début du projet, il faudrait établir un plan de travail et évaluer le chemin critique.

Connaissance de la zone à l'étude

- Il est essentiel que tous les membres du groupe de travail soient bien familiarisés avec la zone à l'étude.

Connaissance des besoins d'information et développement d'outils

- Un processus rigoureux d'analyse des enjeux, intégrant l'évaluation des besoins d'information et l'analyse des données est requis.
 - Il serait plus efficient et efficace que les membres du GT dirigent le travail d'autres chercheurs plutôt que de l'exécuter eux-mêmes.
-
-

Gestion du projet et des enjeux

Plusieurs efforts ont été faits dès le départ, ainsi que tout au long du processus, de bien structurer l'analyse des enjeux cruciaux dans la vallée. À différents moments, les membres du GT et du Secrétariat ont identifié ce qu'ils considéraient comme des sujets à traiter, bien que cette liste ait changé considérablement au fur et à mesure que l'étude avançait. Lorsqu'ils étaient acceptés, les sujets étaient groupés en thèmes, et bon nombre de ces thèmes ont formé la base de la table des matières du rapport final. Ceci s'est avéré un outil très utile pour donner forme à la pensée du GT.

Il y a eu des efforts au début pour donner une structure aux analyses des enjeux; ceci s'est cependant avéré peu efficace, les membres du groupe préférant s'arrêter au travail du jour. La structure avait pour but de :

- décrire la portée des enjeux;
- identifier les relations entre les enjeux, ou faire apparaître de nouveaux enjeux non identifiés encore;
- identifier les informations cruciales pour les analyses, et les lacunes dans les données;
- élaborer des solutions de rechange;
- identifier les responsabilités et les calendriers pour les analyses;
- documenter de façon uniforme tous les enjeux, et faire le suivi des progrès réalisés, afin de s'assurer de bien traiter tous les sujets;
- permettre de régler certaines questions rapidement, et les retirer de la discussion;
- permettre au GT de vérifier ses priorités en matière d'efforts et de ressources par rapport à la liste des sujets;
- permettre au GT de confronter ses informations et ses recommandations;
- identifier les intérêts des membres du GT par rapport à chacun des sujets.

Devant la foule de questions à régler, la rigueur de cette approche n'a pas été maintenue. Le GT a été en mesure de préciser sa position sur bien des sujets très efficacement. Les questions écologiques par exemple ont été articulées clairement, les informations ont été appliquées, et les positions ont été précisées. Dans d'autres cas cependant, le GT a été surpris de faire face à des questions qu'il n'avait pas prévues. La question des conflits parmi les utilisateurs des sentiers en est un exemple. Cette question n'a pas été identifiée au départ, d'une façon structurée, et le GT s'est aperçu qu'il ne détenait pas les bonnes informations, et qu'il ne comprenait pas le point de vue et la position des différents membres du groupe. Cet exemple n'est pas important en soi, mais le manque de rigueur dans le processus l'est. Cela a conduit à de trop nombreuses questions de dernière minute auxquelles il fallait trouver une solution au cours de la rédaction du rapport final, alors que tout l'effort aurait dû porter sur la production.

Le processus d'analyse des enjeux et l'attribution de la responsabilité pour ces analyses aux membres du groupe auraient également conduit logiquement à compléter certaines parties de la rédaction du rapport final beaucoup plus tôt que cela n'a été le cas. En fait, les responsabilités pour les recherches et la rédaction des chapitres n'ont été attribuées que pendant le dernier quart du projet.

Conclusions - Gestion du projet et des enjeux

- Il faut identifier les enjeux au départ du processus, et appliquer une approche rigoureuse d'analyse avec des responsabilités clairement attribuées.
 - Il faut établir des mécanismes pour interroger l'opinion publique au sujet de questions clés.
-
-

Participation du public

S'inspirant du processus C.O.R.E. de la Colombie-Britannique, Darling a décrit différentes méthodes de participation du public comme s'établissant le long d'un continuum (figure 1) allant d'un simple partage des informations (pas de participation) jusqu'à la prise de décision partagée (pleine participation)¹⁷. Le GT a utilisé des techniques qui occupent virtuellement toute la longueur de ce continuum. Non seulement cette stratégie a-t-elle été une importante pierre d'angle de l'étude, elle a constitué ce qui en est possiblement le plus grand succès, et le legs le plus durable du travail du GT. Le programme de participation du public comprenait trois éléments essentiels : le Partage des informations, la Consultation, et la Négociation de l'intérêt public.

Le plan initial prévoyait une consultation publique qui était un programme conventionnel de participation du public : enquête sur les opinions, analyse des résultats, et recommandations de solutions. Les premières réactions des publics intéressés ont montré que les intervenants étaient frustrés par cette approche. La méthode avait été utilisée largement par Parcs Canada dans le passé, et le manque apparent d'influence sur les décisions prises dans le passé avait découragé les répondants. C'est ce qui a mené à la décision la plus importante prise par le GT : entreprendre une approche de négociation raisonnée en ayant recours à une table ronde. Le succès et les leçons tirées de cette approche seront traités plus loin.

Les rudiments de la participation du public ont été établis lors de la journée de réflexion initiale, lorsque le GT a décidé de recueillir les points de vue du public au sujet d'éléments d'une vision et de buts pour la vallée, de la perception des problèmes, et de la façon de participer pour le public. Il s'agissait d'un signal au

public que le GT avait l'intention de mener le projet de façon transparente et inclusive; en d'autres mots, d'une façon ouverte à tous ceux qui voulaient bien participer.

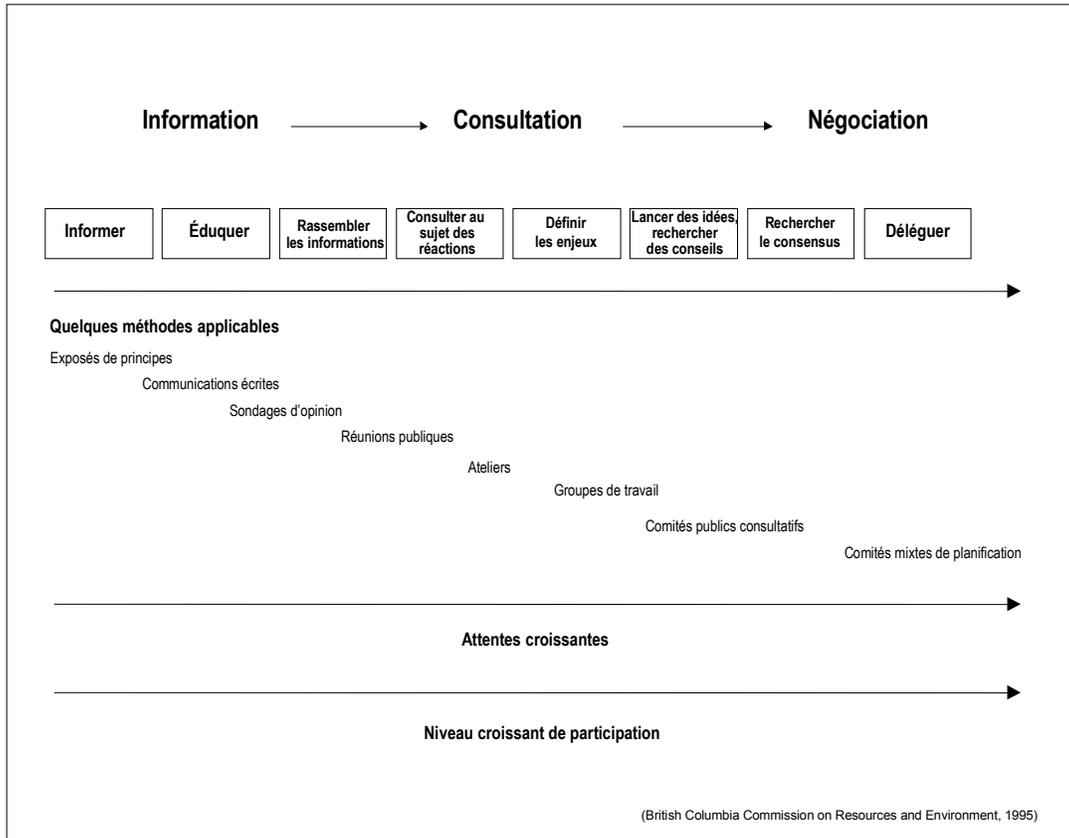


Figure 1

La première enquête sur les intérêts a été faite par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé à tous ceux ayant montré de l'intérêt pour l'Étude de la vallée de la Bow lors du processus de planification des quatre parcs des Rocheuses de Parcs Canada. Ce n'était pas une approche statistiquement valide, mais elle permettait d'obtenir des éclaircissements sur quelques enjeux fondamentaux. Elle a également révélé que l'intérêt pour le sujet était grand à travers tout le Canada¹⁸.

Partage des informations

Un comptoir public ouvert par le Secrétariat sur l'avenue Banff a été un grand succès. Il s'agissait encore une fois d'un signal au public que le GT voulait agir d'une façon ouverte et transparente. L'accessibilité au Secrétariat a donné à de nombreux membres du public le sentiment de faire partie de l'étude.

Tout au long de l'étude, le public était encouragé à exprimer ses points de vue et ses opinions. Plus de 1 200 lettres ont été reçues, dont 48% de Canadiens d'ailleurs que de l'Alberta, et 19% de la part de non-Canadiens. C'est un signe de beaucoup d'intérêt national et international. Mais à cause des contraintes de temps et de budget, le GT n'a pas pu se lancer efficacement dans un programme national de consultation. Une autre faiblesse était que les ressources financières et humaines ne permettaient pas une approche continue et structurée d'analyse des présentations.

Le GT a utilisé quatre bulletins de nouvelles ainsi que l'Internet pour envoyer des rapports d'étape réguliers à une liste de plus de 1 100 personnes. C'étaient des outils utiles, mais un cinquième bulletin final faisant état de la publication du rapport final et de la clôture de l'étude aurait complété le programme de consultation du public. Le manque de temps et de fonds ont fait que ce dernier bulletin n'a pu être publié.

Tout au long de l'étude, des efforts sérieux ont été consacrés à demeurer en contact étroit avec les médias locaux, et particulièrement le journal de Banff Crag and Canyon. Dès le début de l'étude, le GT a choisi une approche par « guichet unique » pour les relations avec les médias, le président du GT et le directeur exécutif étant les principaux contacts avec les médias. Après chaque réunion du GT, le président rencontrait le rédacteur du journal pour l'informer des progrès de l'étude. Ces relations se sont révélées extrêmement précieuses lorsque d'autres sujets ont été débattus au forum public. Afin d'assurer le consensus au sein du GT au sujet des questions de relations publiques, on a eu largement recours à la préparation formelle de questions et réponses hypothétiques.

Conclusion : Partage des informations

- Amener le public à déterminer la stratégie de participation crée un sentiment de participation significative.
 - La disponibilité continue de toutes les personnes intéressées, et un sentiment d'ouverture sont essentiels; cela nécessite le recours à un éventail complet d'outils d'information.
 - L'accès précoce et la participation continue des médias aideront à assurer des communications complètes au sujet du débat public en cours.
-
-

Consultation

Dans son premier bulletin, le GT a exposé la raison d'être et l'approche de la table ronde, et a invité les groupes et les personnes intéressés à se prévaloir de l'occasion de s'adresser directement au GT par l'intermédiaire de délégations et de rencontres face à face avec les membres du GT. Ces réunions de consultation ont eu lieu tout au long de l'étude. Elles ont permis un accès direct au GT, et une occasion d'échanges d'idées francs et bien informés, et ont fait savoir que le GT était intéressé par tous les points de vue et toutes les idées. Les réunions ont également donné au GT l'occasion de préciser ses besoins, ses buts et son approche. Les délégations n'ont cependant pas été aussi utilisées qu'on le pensait. Peut-être d'autres processus publics comme la table ronde éliminaient-ils la nécessité de cet aspect de la consultation.

L'étude aurait profité d'une consultation informelle du public lors de portes ouvertes, d'échanges autour d'un café, de réunions au petit déjeuner, etc. Même si le GT s'est montré créatif dans son processus de consultation du public, certaines personnes pensaient que le GT avait déjà établi ses résultats au moment où il les contactait, et le GT n'a jamais pu vaincre cette perception. En fait, cela a pris du temps, temps qui était limité au départ de l'étude, pour que le GT organise son travail. Il y a donc eu un certain retard dans la participation directe des intervenants. Ainsi, certains groupes peuvent avoir été isolés.

Participation du milieu des affaires

Le groupe de travail a rencontré bien des difficultés à la poursuite des objectifs de l'étude, mais aucune plus grande que d'amener le milieu des affaires à participer. Comme tous les milieux des affaires, celui de Banff et de la vallée de la Bow n'était pas une entité homogène avec une approche uniforme de tous les enjeux. En gros, les divisions dans ce milieu le répartissaient dans les catégories des opposants vigoureux, de la majorité silencieuse, et de ceux désireux de participer.

Ceux qui s'opposaient vigoureusement à l'étude comprenaient quelques grandes entreprises comme quelques compagnies plus modestes dans la communauté. La motivation derrière cette opposition variait également. Certains s'opposaient par principe, considérant l'étude comme inutile et comme un gaspillage de l'argent des contribuables. D'autres s'objectaient à la composition du groupe de travail et du Secrétariat, croyant à un préjugé inacceptable. D'autres redoutaient un impact négatif important sur leurs besoins d'expansion et de développement à long terme. La majorité silencieuse était formée d'entreprises reconnaissant que certains changements étaient inévitables et nécessaires, mais redoutant l'étendue de ces changements et leur impact.

Ceux qui désiraient participer provenaient d'une combinaison de ceux ayant reconnu le besoin de changement et ayant déjà pris des mesures en ce sens, et ceux qui voulaient simplement surveiller le déroulement de l'étude.

Le groupe de travail a fait de grands efforts pour obtenir la participation de tous les segments de tous les secteurs, y compris le milieu des affaires. La première réunion organisée par le groupe de travail pour promouvoir le processus de la table ronde a été avec le milieu des affaires. Pour répondre aux critiques de parti pris, le groupe de travail a proposé des changements dans la composition du Secrétariat, plus précisément pour ajouter un spécialiste du tourisme recruté à l'extérieur de Parcs Canada. Ce changement apporté à la composition du Secrétariat semble avoir eu peu d'effet, puisqu'il n'y a eu aucun changement dans la composition du groupe de travail ni dans ses objectifs, alors que c'est ce qui semblait être à l'origine des critiques. L'effort qui a obtenu le plus de succès est le lancement du processus de la table ronde. Les tentatives de communications avec les critiques plus sévères du milieu des affaires ont été moins productives, irrégulières et peu cohérentes.

Lorsque le milieu des affaires a participé, son influence sur le processus et sur le résultat de ce processus a été important. Pour ce groupe, la table ronde donnait l'occasion de travailler directement et activement aux recommandations de consensus du groupe de travail, c'est-à-dire de prendre part aux décisions concernant leur avenir, avec une certaine assurance d'obtenir des résultats. Deux exemples sont caractéristiques de ce groupe. Le premier est le type d'exploitation à Moraine Lake Lodge menée selon les principes de l'équilibre entre les possibilités d'affaires et le respect de l'écosystème. Cette orientation et ce type d'exploitation ont présidé à l'élaboration du modèle des destinations touristiques. L'autre exemple est l'importante contribution de TransAlta Utilities Ltd. aux délibérations sur les questions de production d'énergie, l'utilisation du lac Minnewanka, et les impacts en aval. Cette large contribution a eu un impact important sur les recommandations finales, grâce à des détails, des données de base et des analyses qui n'auraient pas été disponibles autrement. Ces deux exemples ont été rendus possibles grâce au processus de la table ronde.

Ni les opposants actifs ni la majorité silencieuse n'ont joué un rôle manifeste à la table ronde, et ils n'y ont pas contribué directement non plus. À ce moment-là, ils pensaient obtenir ce qu'ils désiraient sans l'appui des autres et par un processus de rechange, la représentation directe auprès de Parcs Canada. De la même façon, certains groupes des Premières nations et la province de Colombie-Britannique ont décidé de ne pas participer. Une participation active de ces groupes aurait apporté d'utiles informations au groupe de travail lors de la préparation de ses recommandations finales.

Bien des gens du milieu des affaires n'étaient pas habitués aux forums publics, ils n'y étaient pas formés et ils ne s'y sentaient pas à l'aise. La façon normale pour eux de faire des affaires se déroule dans des rencontres face-à-face, qui ne sont pas publiques, en petits groupes de pairs. Les processus identifiés et utilisés par le groupe de travail ne correspondaient pas à cette façon de faire des affaires.

Par un examen rétrospectif, il est possible de dégager d'autres avenues que le groupe de travail aurait pu explorer afin d'obtenir la participation de tous les segments du milieu des affaires - plus de discussions personnelles avec les chefs de file, et peut-être des efforts spéciaux pour obtenir leur participation dans des forums autres que la table ronde. Une autre approche aurait été d'arriver très vite à l'évaluation que si cette question n'était pas résolue, le groupe de travail ne pourrait mener à bien sa tâche. Cela aurait nécessité une rencontre avec le ministre et la recherche d'une solution politique avant que le groupe de travail ne s'engage davantage. Le groupe de travail, en tant qu'unité, aurait pu approcher les chefs des entreprises clés dans le but de trouver une solution. Le groupe de travail n'a jamais établi s'il pouvait compléter sa mission sans la participation de ce segment du milieu des affaires, et il n'a pas cherché non plus à amener des niveaux supérieurs à résoudre ce qui était manifestement une impasse.

Il y a aucun doute que les opposants les plus influents de l'étude représentaient la plupart des grandes entreprises et formaient un groupe de critiques bruyants. Il n'y a également aucun doute que des intérêts économiques importants étaient menacés par l'étude, et parfois, cela se manifestait en des conflits directs et nécessaires avec l'orientation du groupe de travail.

Quant à savoir si les mesures suggérées auraient pu résoudre le problème avec le milieu des affaires, cela demeure incertain. Mais l'effort supplémentaire pourrait avoir amené d'autres membres du milieu des affaires à participer au processus.

Conclusions - Consultation

- Un éventail complet de techniques de consultation doit être utilisé pour offrir au public toutes les occasions de communiquer avec le GT. Aucune approche unique ne saurait suffire.
- Il faut consacrer plus de temps à identifier les segments clés du milieu des affaires, à travailler avec eux pour identifier leurs besoins et leurs craintes, et à élaborer des stratégies pour les aborder.

Négociations de l'intérêt public - La table ronde

La table ronde constituait le clou du programme de participation du public. On traite ci-après des étapes initiales menant à la formation de la table ronde, des difficultés surmontées lors du processus, et des résultats remarquables. Mais dès le départ, il faut faire remarquer que la table ronde de l'étude de la vallée de la Bow était un exemple exceptionnel de participation significative à la prise de décision en matière de politique publique. Elle a permis de faire passer les

participants d'un état d'esprit contradictoire à un état d'esprit coopératif, axé sur la solution des problèmes, et a démontré que la prise de décision partagée est possible et en vaut le prix.

Comme on l'a mentionné, le GT avait pris connaissance de la frustration publique à propos de consultations antérieures et de la prise de décision par Parcs Canada. Il était manifeste que les processus normaux, courants, ne réussiraient pas. Le GT avait besoin d'une approche de rechange pour briser le cycle des débats acerbes et contradictoires, du manque de confiance dans le processus de prise de décision, et du manque de prévisibilité du résultat des décisions. Le concept de la table ronde ou d'un processus de prise de décision partagée a été discuté lors des journées de réflexion initiales au mois d'août 1994. Certains membres du GT étaient inquiets du choix de cette approche, craignant qu'elle exige beaucoup d'efforts et de ressources. Pour aider à explorer le concept d'une table ronde, les services d'un médiateur ont été retenus en novembre 1994 afin d'aider à évaluer l'efficacité de cette approche. En décembre 1994, le GT et le Secrétariat ont dressé une liste préliminaire des secteurs d'intérêts (figure 2) et ont élaboré une approche pour structurer la table. En janvier 1995, le médiateur a présenté un rapport au GT concernant la mise en place de la table ronde pour l'étude de la vallée de la Bow¹⁹. Ce n'est qu'à la réception de ce document que tous les impacts de la décision sont devenus apparents. Avec le lancement de la table ronde par le ministre prévu pour le 11 février 1995, il restait peu de temps pour préparer le GT, les participants des secteurs et le système de soutien pour ce qui allait suivre. En rétrospective, l'intervention du médiateur/facilitateur plus tôt dans le processus aurait peut-être pu atténuer le problème. Cela aurait peut-être aussi facilité la participation du milieu des affaires.

La décision de mettre en place la table ronde était importante de bien des façons :

- cela démontrait clairement au public la volonté du GT d'arriver à une participation du public ouverte et inclusive;
- cela fournissait au GT une fenêtre sur tous les intérêts dans la vallée, et une occasion d'entendre un débat, dirigé par un animateur indépendant, des différents problèmes;
- cela a créé une situation unique où un comité d'experts a participé en tant que partenaire égal dans un processus de prise de décision partagée;
- cela a créé des attentes claires quant à une partie du contenu du rapport final du GT.

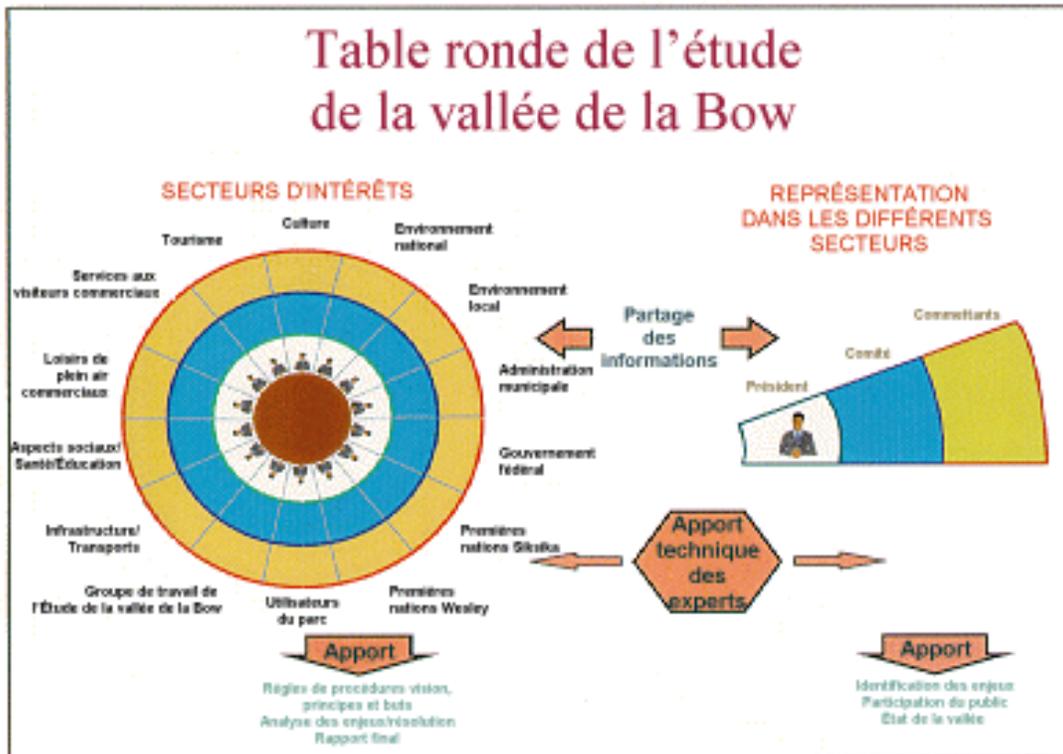


Figure 2 Étude de la vallée de la Bow

D'un autre côté, bien des coûts étaient associés à cette décision. Par exemple, cela enlevait beaucoup de flexibilité dans le plan de travail du GT, parce qu'il devait maintenant rendre compte à la table ronde et s'en tenir au calendrier de la table ronde; cela doublait et parfois triplait le temps que devaient consacrer les membres du GT à l'étude, car deux jours et demi par mois étaient consacrés à la table ronde; et cela obligeait le GT à engager des coûts qui n'avaient pas été prévus au moment d'envisager de faire l'étude.

La table ronde a été l'une des plus grandes forces et succès de l'étude. C'était également l'un des aspects les plus difficiles de l'étude à gérer. À cause du manque d'expérience des gens dans la vallée d'un processus de prise de décision partagée de ce genre, le GT a considéré qu'il fallait qu'il assure le leadership dans les stades de formation. Le GT a donc entrepris en novembre 1994 d'établir une liste préliminaire des secteurs possibles, et de contacter les guides d'opinion dans chacun de ces secteurs. Le concept de la table ronde a été expliqué, et la participation a été sollicitée. On a également demandé à ces guides d'opinion d'en recruter d'autres dans leur domaine d'intérêt et de former un secteur pour s'asseoir à la table. En même temps, il était important pour la table ronde de développer un sentiment d'autonomie et d'autogestion. Ce dernier objectif a été compromis dans une certaine mesure par l'impression que le GT structurait la table, et pouvait donc la changer à

volonté. Il a fallu des efforts considérables pour surmonter la méfiance suscitée par le soupçon que le GT avait manipulé la structure de la table ronde en fonction de quelque programme caché. Il aurait peut-être été mieux de laisser les secteurs se former eux-mêmes, mais cela aurait pris plus de temps. Finalement, grâce aux efforts du GT, on a réussi à réunir la table d'une façon qui reconnaissait l'autonomie des participants. Tous les secteurs sont venus à la table, et ont participé d'une façon hautement éthique et constructive.

Encore une fois, à cause de l'inexpérience relative des participants, y compris le GT, des processus de prise de décision partagée, le GT a retenu les services d'un médiateur expert indépendant pour conseiller tout le monde dans l'établissement du processus. Le médiateur n'était pas originaire de la région, et n'avait pas pris part aux débats antérieurs sur les problèmes se posant dans la vallée. Le médiateur, bien que sous contrat du GT, rendait compte à la table ronde et obtenait d'elle ses orientations, et en fin de compte, il pouvait être renvoyé par la table. Ce fait a apporté beaucoup de crédibilité au processus.

Le GT se forgeait un rôle à la table qui était difficile et unique. Il s'est retrouvé dans la situation paradoxale d'un participant tout en assurant le leadership. D'un côté, le GT était le client de la table ronde, devant recevoir et même adopter les recommandations consensuelles de la table. De l'autre côté, il était un participant égal avec ni plus ni moins de pouvoir de décision que tout autre membre de la table. Et d'un autre côté encore, il jouait le rôle du conseiller expert. Aucune autre table ronde n'a jamais eu ces caractéristiques. Même s'il s'agissait d'une combinaison unique de rôles pour un secteur dans un environnement de table ronde, le GT a très bien réussi à jouer chacun de ces rôles. En tant que participant égal, dans un forum basé sur le consensus, le GT était lié par le consensus du groupe. Le GT aurait pu refuser son consensus pour toute question à l'étude, mais il n'a jamais eu à faire ce choix. En tant que client ou destinataire final des recommandations de la table ronde, le GT était toujours immédiatement disponible pour expliquer ses besoins et ses attentes. Enfin, en tant que conseiller expert de la table, le GT pouvait être tenu responsable du caractère complet et exact de ses renseignements et conseils scientifiques et techniques à la table. De plus, à l'achèvement de chacun des projets, le GT présentait le rapport qui en résultait à la table ronde et au public. En relevant tous ces défis, le GT a apporté un niveau élevé de rigueur aux délibérations de la table, et a grandement amélioré la qualité du produit final.

Un choix difficile que le GT a dû faire a porté sur le degré d'investissement pour s'assurer qu'une perspective nationale était apportée à la discussion. En tant que parc national, Banff représente pour bien des Canadiens le porte-drapeau du réseau de parcs nationaux du Canada. De nombreuses personnes à travers le Canada avaient des opinions bien arrêtées sur les nombreux enjeux auxquels les gestionnaires du parc national Banff devaient faire face. D'un côté, le GT croyait fermement que la voix nationale était essentielle. De l'autre, ni le temps ni le budget ne permettaient quelque consultation nationale que ce soit. Le GT a

donc choisi de s'appuyer sur le secteur de l'environnement national de la table ronde pour présenter cette perspective, et a continuellement encouragé les autres secteurs à rechercher les perspectives nationales relatives à leur secteur. Le GT a appuyé ces efforts en distribuant des informations par l'intermédiaire de l'Internet, en organisant des réunions d'information dans les principaux centres en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario, et en établissant une liste de correspondants basée sur les consultations nationales antérieures de Parcs Canada. En fin de compte, selon le GT, cette question devrait être traitée davantage.

Il y a eu un long retard entre l'achèvement des travaux de la table ronde et la publication du rapport final. Ce retard a dégradé une partie des relations positives bâties au cours des 14 mois qu'ont duré les travaux de la table ronde, et a rallumé en partie la suspicion et la méfiance qui ont caractérisé les premiers mois. Le GT s'est engagé à inclure toutes les recommandations consensuelles faites par la table dans son rapport final, mais de nombreuses recommandations allaient être faites dans des domaines qui n'avaient pas été discutés par la table ronde. À cause du temps limité que la table ronde pouvait consacrer à la discussion d'une question donnée, de nombreuses recommandations du GT allaient au-delà de la portée de la discussion ayant eu lieu à la table. Ces cas allaient constituer une surprise pour les membres de la table ronde, avec le potentiel de laisser à certains le sentiment d'avoir été manipulés. À cause de la confidentialité des recommandations du GT et de la nécessité de les présenter au ministre avant diffusion publique, le GT ne pouvait répondre aux inquiétudes de la table ronde qu'après la publication du rapport. Tout le processus de la prise de décision partagée était bouleversé par ce retard. Ceci était inévitable, puisque le processus de prise de décision partagée était en bout de ligne en conflit avec le protocole qui établissait que le GT devait d'abord faire rapport au ministre.

L'impact de ces événements aurait pu être atténué par un certain nombre de mesures. Un délai plus court entre la fin des travaux de la table ronde et le dépôt du rapport aurait certainement aidé, mais c'était difficile, vu le volume de travail à faire par le GT. Des explications plus complètes fournies à la table ronde au moment de la publication du rapport, en faisant ressortir particulièrement comment la table avait influencé les recommandations, auraient aussi été profitables. Le GT a bien pu avoir utilisé les secteurs de la table pour obtenir des commentaires ou des réactions lors de l'élaboration des recommandations. Enfin, alors que les réunions de suivi entre le GT et les secteurs de la table ont aidé à améliorer la compréhension des recommandations par les secteurs, des réunions plus nombreuses auraient sûrement été bénéfiques.

En résumé, le processus de la table ronde a fourni aux commettants de la vallée et à Parcs Canada l'exemple d'une autre approche pour la prise de décision et la participation du public. Le processus a également été un moyen pour le GT d'obtenir et d'utiliser l'expérience et l'expertise disponibles dans la région.

Rôle de la science dans la prise de décision

Le processus public a forcé le GT à aborder l'une des questions les plus épineuses dans la vallée, c'est-à-dire la qualité des informations scientifiques et le rôle de la science dans la prise de décision. En règle générale, les groupes d'intérêts remettent en question les informations scientifiques utilisées pour étayer une prise de position, comme première étape pour discréditer la décision. Le GT a pris plusieurs mesures pour inviter le public à participer à la discussion sur la science et à l'engager dans la question de l'assurance de la qualité. Dans le cadre du projet sur l'état de la vallée de la Bow, les secteurs d'intérêts ont été invités à fournir des informations comme aussi à examiner et critiquer les ébauches. Lorsque la qualité des informations scientifiques était mise en question, le GT invitait les critiques à expliquer leurs préoccupations et à offrir des solutions de rechange documentées. Cette démarche a eu deux résultats. D'abord, elle a mis à jour les critiques injustifiées, et en deuxième lieu, elle a amélioré la qualité du produit final en rassemblant des informations mieux fondées. Le processus a fait que le Rapport sur l'état de la vallée de la Bow fournissait un champ d'informations hautement crédibles et fondées auxquelles la table ronde pouvait recourir⁴.

Une autre approche a été utilisée par le Projet des perspectives écologiques. Les secteurs de la table ronde ont été invités à participer à un groupe de travail technique. Ce groupe a travaillé à la conception du projet et à la sélection d'indicateurs écologiques, sociaux et économiques.

Une mesure importante et efficace a été la formation d'un Comité d'examen scientifique (CES). Dans ce cas, les secteurs de la table ronde ont été invités à proposer des noms de professionnels accrédités dans les domaines écologiques, sociaux, économiques et récréatifs pour étude par le GT afin de former le CES. La sélection finale a été faite par le GT à partir de la liste de candidats proposés par la table ronde, mais la nomination des candidats par la table ronde a fait que le Comité tel que constitué a obtenu un haut degré d'acceptation.

Le CES a eu la mission de faire un examen critique d'éléments du Projet de perspectives écologiques d'un point de vue scientifique externe. Lors d'une réunion de la table ronde, les scientifiques travaillant à des modules du Projet des perspectives écologiques ont présenté et défendu leurs résultats devant le CES, et devant une séance conjointe de la table ronde et du CES. La table ronde a ainsi eu l'occasion de participer à l'examen et d'interroger le CES sur la validité des informations scientifiques présentées. Cette évaluation par des pairs de l'extérieur s'est avérée un mécanisme inestimable pour établir la crédibilité scientifique, particulièrement en combinaison avec un forum public. Ces efforts ont permis d'établir une compréhension commune de la base d'informations scientifiques, en fournissant l'occasion de débattre des questions scientifiques et d'entreprendre un examen par les pairs. La table ronde a ainsi pu passer de la

discussion au sujet de la crédibilité des informations scientifiques à la résolution des problèmes.

Malgré un historique de conflits dans la vallée de la Bow, la table ronde, grâce à son travail ardu, sa discipline et sa civilité, a pu produire une liste remarquable de réalisations :

- l'établissement et le maintien de ses propres règles de fonctionnement;
- l'élaboration d'une vision et des valeurs et principes connexes pour l'avenir de la vallée;
- le survol de la foule de problèmes pour la vallée, le choix des questions clés, et l'établissement d'un plan de travail rigoureux pour traiter chacun des points dans le cadre des contraintes de temps et de ressources;
- l'aide à faire passer le débat scientifique à une discussion plus factuelle et mieux orientée (voir ci-dessous);
- l'élargissement significatif, grâce au travail avec les groupes des commettants, de la base des connaissances dans la communauté au sujet des enjeux et de la complexité des décisions à prendre;
- l'atteinte d'un consensus total sur son travail et ses recommandations au GT.

Conclusions - Table ronde

Le processus et les activités de la table ronde ont laissé un cadre de personnes expérimentées dans le processus de la prise de décision partagée, cadre qui sera précieux pour Parcs Canada dans l'avenir pour l'aider à traiter de tout un éventail de problèmes auxquels doit faire face l'organisation. La contribution d'ensemble de la table au GT et à l'avenir du parc national Banff justifie pleinement les investissements de temps et de ressources par les participants et le GT, et répond aux besoins d'une nouvelle approche innovatrice de la consultation.

Les négociations de l'intérêt public, et particulièrement la prise de décision partagée, occupent une place importante dans l'application de la politique publique, et valent bien les investissements qu'il faut consentir.

Les critères suivants sont des considérations importantes pour toute étude de ce genre à venir :

- trouver les bonnes personnes; les chefs de file dans leurs secteurs d'intérêts, avec l'énergie, le temps, l'intérêt et la volonté de travailler avec leurs commettants et de les représenter;
- trouver le bon médiateur - quelqu'un aux antécédents prouvés, avec de l'expérience dans un travail similaire, en mesure d'obtenir et de conserver la confiance des participants, et indépendant par rapport aux enjeux;
- avoir recours au médiateur/facilitateur dès le début du processus, pour avoir son aide aux étapes de formation;

- s'assurer que le médiateur est responsable devant la table ronde;
 - s'assurer d'une représentation nationale dans tous les secteurs d'intérêts pertinents;
 - fournir du leadership et des conseils d'expert à la table ronde, tout en agissant comme un participant égal;
 - fournir des informations exactes, opportunes, pertinentes et fiables;
 - prendre les mesures nécessaires pour établir la crédibilité des informations scientifiques et autres fournies à la table ronde;
 - s'assurer que le processus est ouvert au grand public;
 - tenir compte du temps nécessaire pour incorporer les résultats des travaux de la table ronde au rapport final, et s'assurer que les recommandations sont vérifiées, pour qu'elles soient conformes au consensus de la table ronde.
-
-

Production du rapport final

La production du rapport final a été une tâche gravement sous-estimée, qui n'a pas été abordée assez tôt lors de la planification de l'étude. Lors de la phase de l'évaluation initiale, il faut accorder plus d'attention à la prévision des problèmes posés par le rapport final et à l'élaboration de solutions de rechange pour les situations inattendues. Par exemple, lors des premières étapes du projet, on s'attendait à ce que le rapport final compte environ 150 pages, y compris le résumé. Les prévisions de coûts et les appels d'offres étaient fondées sur cette estimation. Le rapport final comprenait plus de 430 pages, et un résumé public distinct de 76 pages. Lors de la phase d'évaluation de l'étude, Parcs Canada aurait pu s'exprimer plus clairement sur l'utilisation attendue du rapport final. Ceci, joint à une évaluation du marché public et professionnel du rapport, aurait permis une meilleure orientation du GT dans son choix des options de production.

En plus de la sous-estimation de la longueur du rapport, des décisions prises par le groupe dans les premiers mois du projet ont eu des impacts importants sur la production du rapport. Par exemple, dans certains cas, le logiciel d'analyse des données et de présentation choisi et utilisé par le groupe n'était pas compatible avec le logiciel d'édition électronique utilisé par l'industrie de l'édition. Pour éviter des erreurs de ce genre, le consultant pour la mise en page du rapport final aurait dû être choisi dès la première année du projet écoulée. En intervenant tôt et régulièrement, le consultant aurait aidé le GT à faire les bons choix en matière de gestion des données.

Une équipe de production officielle aurait dû être formée dès la phase d'évaluation, les membres de cette équipe étant appelés aux moments appropriés. Une équipe idéale aurait eu la composition suivante :

- rédacteur/réviseur
- traducteur vers le français

- consultant pour la mise en page
- technicien de SIG
- photographe
- coordonnateur du Secrétariat et représentant du GT.

Le photographe, le consultant pour la mise en page et le technicien de SIG auraient dû être recrutés au cours des six à neuf premiers mois du projets. Le rédacteur/réviseur et le traducteur auraient dû être embauchés respectivement au bout de 12 mois et de 18 mois. Ainsi, les décisions techniques auraient pu être prises beaucoup plus tôt, et le photographe aurait disposé de quatre saisons entières pour obtenir les photographies dont le GT avait besoin. Au cours des trois à quatre derniers mois, deux personnes pour la mise en page/production étaient nécessaires pour travailler à temps plein avec le rédacteur/réviseur. En l'occurrence, le rédacteur/réviseur a été engagé assez tôt, mais les autres membres de l'équipe sont arrivés trop tard pour une prise de décision efficace.

Il a fallu six mois pour rédiger et produire le rapport, une fois tous les problèmes résolus par le GT. Et même alors, bien des problèmes devaient encore être résolus à moins de six semaines de la date d'impression. Divers membres du GT ont consacré un temps extraordinaire à rédiger et à réviser le matériel. Cependant, aucun membre particulier du GT n'était responsable d'assurer la cohérence tout au long de la rédaction du rapport et de sa production, et pour les décisions finales dans les dernières étapes de la production.

On a cherché à s'entendre relativement tôt au cours du processus sur un style d'écriture, des protocoles de mise en page et l'utilisation de synopsis des chapitres. Cependant, ces synopsis et protocoles n'ont pas été utilisés par tous les rédacteurs, obligeant à la réécriture de certains chapitres pour éliminer les répétitions. La responsabilité des décisions finales concernant le style et la mise en page revenait au directeur exécutif. Des délais extrêmement serrés ont obligé à prendre ces décisions avec très peu de consultation des membres du GT. Le réviseur et le directeur exécutif étaient les deux seules personnes qui avaient une connaissance complète et entière de l'ensemble du document en cours de production, et qui pouvaient donc en assurer la continuité. Un troisième membre était nécessaire, et ce dernier aurait dû être un membre du GT. Le produit fini était remarquablement cohérent et relativement sans erreurs, mais le prix de ceci a été d'extraordinairement longues heures de travail pour l'équipe de production au cours d'une longue période.

Idéalement, la séquence suivante d'étapes de production aurait dû se présenter suite à la solution des problèmes du GT :

Texte anglais complet avec tous les éléments visuels complémentaires --> transmettre le document à la mise en page --> compléter la mise en page de l'anglais à 99 % --> transmettre le document à la traduction vers le français --> compléter la mise en page anglaise et la mise en page française en parallèle, avec une révision indépendante de la traduction française.

Enfin, les contrôles gouvernementaux extraordinaires sur la publication n'ont servi qu'à introduire un énorme niveau d'inefficacité dans la production finale. Par exemple, toute dépense d'impression de plus de 10 K\$ exige un appel d'offres, et toute dépense de plus de 30 K\$ doit être annoncée par le Système d'invitations ouvertes à soumissionner du gouvernement du Canada. Si le GT avait disposé d'une plus grande latitude, il aurait été en mesure de sortir un meilleur produit à moindre coût et en moins de temps. Ces obstacles doivent être reconnus, et il faut en tenir compte dès la mise en route de n'importe quel projet.

Conclusions - Production du rapport final

- Le ministère doit faire état clairement de ses attentes pour le rapport. Inclure une évaluation de la demande sur le marché public et professionnel.
 - Aborder la tâche de la production dès la planification de l'étude.
 - Mettre en place des protocoles de rédaction et de production, et les faire observer rigoureusement.
 - Retenir les services du consultant pour la mise en page un an à l'avance du délai de production, et le faire participer régulièrement tout au long du projet.
 - Identifier l'équipe de production tôt au cours du processus, et faire intervenir les membres aux moments logiques pour assurer le déroulement sans heurts de la production.
 - Choisir le logiciel à utiliser en pensant à la production du rapport final, de façon à assurer la compatibilité des produits.
 - Identifier le premier responsable au sein du GT, et faire intervenir cette personne régulièrement.
 - Donner plus de latitude à l'équipe dans le choix des entrepreneurs.
-

Stratégie de publication

Après deux ans et demi d'attente, l'impatience chez les intervenants et les médias était grande. La publication du rapport final a été un événement bien orchestré en présence du ministre et des membres du groupe de travail. Une stratégie de publication avait été élaborée par le GT bien avant l'achèvement des travaux. Cette stratégie comprenait des exposés prépublication à l'intention des décideurs clés au sein de Parcs Canada, des contacts avec les autorités provinciales, une séquence complète d'événements pour le jour de la publication, y compris deux conférences de presse et des interviews, ainsi qu'une série de réunions de suivi avec les principaux intervenants au cours des jours suivant la publication du rapport.

Au cours des travaux de planification du projet en 1994, on avait identifié le besoin d'une attention spéciale apportée aux stratégies entourant la publication du rapport final. Plus tard, les ressources devant aider à élaborer ces stratégies ont été réaffectées, à cause de contraintes budgétaires.

Il est devenu manifeste au cours des huit dernières semaines avant la publication qu'il fallait consacrer plus d'efforts à ce domaine, et on a retenu les services d'un spécialiste en relations publiques/communications pour aider à préparer le GT. Cela s'est avéré

une décision très importante. Le spécialiste a pu aider le GT à se concentrer sur les domaines qui allaient probablement susciter l'intérêt du public et des médias. En bout de ligne, les questions pour lesquelles le GT s'est préparé étaient bien différentes des questions qu'il avait prévues. Une série officielle de questions et réponses et de messages clés a été élaborée, et une formation spécifique aux médias a été donnée au GT. Le spécialiste a également coordonné la logistique des relations avec les médias pour le GT, et a surveillé la couverture. Ceci a libéré le GT et le directeur exécutif, leur permettant de se concentrer sur le contenu du rapport.

Une dernière leçon curieuse a eu trait à la réaction de Parcs Canada à l'étude. Le GT a été surpris par ce qu'il a perçu comme un manque apparent d'enthousiasme des hauts responsables de Parcs Canada pour la mise en application du rapport. Pour sa part, Parcs Canada semblait surpris de la portée et de l'étendue des recommandations du GT. Par exemple, le GT avait traité en détail des changements nécessaires dans l'approche de gestion du parc et dans la façon de prendre les décisions. Parallèlement à la discussion sur le rôle des communautés dans le parc, ceci remettait en cause bien des façons traditionnelles de mener les affaires. Cela soulevait la question de ce qui était attendu de Parcs Canada, et cela fait ressortir la nécessité de mieux articuler le mandat de l'étude, ainsi que le besoin de rigueur abordé plus tôt lors des phases d'évaluation et d'ajustement. Le GT a présenté un rapport provisoire au ministre à mi-chemin du projet. Ce rapport d'étape signalait l'orientation que le GT prenait par rapport aux enjeux, mais un contact plus étroit et continu entre le GT, le ministre et les responsables de Parcs Canada à tous les niveaux aurait aidé à préparer le terrain pour le rapport final.

Préparation du lancement du rapport

De nombreuses recommandations formulées par le GT avaient un impact direct sur les gens vivant dans la vallée et/ou utilisant les installations du parc. Il est évident que Parcs Canada, dans la formulation de sa réponse au rapport, avait la plus grande difficulté dans ces domaines, et en fait, en évitait certains et en rejetait d'autres. Comme la grande priorité du rapport était d'assurer le maintien du parc à long terme, l'établissement et la formulation des recommandations ayant un impact sur les gens auraient pu être améliorés, avec des justifications supplémentaires.

Afin d'aider le GT dans ce domaine, le spécialiste des communications embauché au cours des derniers jours du rapport aurait pu être utile au GT en l'aidant à formuler ces recommandations et à développer les réponses appropriées aux critiques de l'une ou l'autre des recommandations.

Conclusions - Préparation du lancement du rapport

- Retenir les services d'un consultant pour les communications ou les relations avec les médias plus tôt au cours du processus, et faire participer cette personne à la formulation de quelques-unes des recommandations clés qui sont susceptibles de produire des réactions du public.
 - Développer une stratégie pour faire face aux réactions du public.
-
-

Après publication

Dans les jours qui ont suivi le lancement du rapport par le ministre, le GT a eu des rencontres avec de nombreux secteurs d'intérêts. Il s'agissait d'une autre décision importante. Au moment de la publication du rapport, le document du résumé public a été largement distribué; cependant, le document technique n'a connu qu'une diffusion très limitée à cause du tirage limité. Le résumé public ne fournissait pas toutes les justifications et les faits à l'appui des recommandations, et ne comprenait pas non plus toutes les recommandations, au nombre de plus de 500. En conséquence, le public était en train de se faire une opinion à partir du résumé, et dans certains cas seulement d'après les reportages des médias. Les rencontres avec les intervenants ont permis au GT de présenter ses justifications et ses faits, et aux intéressés d'obtenir des éclaircissements au sujet de bien des recommandations. Cette démarche a sûrement amélioré la compréhension du rapport, et a permis de mieux informer les commettants.

Pendant l'analyse du rapport par Parcs Canada et son Comité consultatif de mise en application, il y a eu très peu de dialogue avec les membres du GT. D'une part, la propriété du rapport revenait clairement au ministre. D'autre part, le GT et le Secrétariat représentaient une ressource énorme qui aurait pu aider Parcs Canada à comprendre les justifications de bien des recommandations et les conséquences pour les stratégies optionnelles de mise en application. Les justifications à la base d'un rapport de cette ampleur et de cette complexité ne sont pas faciles à apprécier sans le maintien d'un dialogue avec les auteurs.

On a procédé à un relevé des reportages des médias, et quatre semaines après la publication du rapport, le GT a écrit une lettre ouverte aux résidents de Banff et de la vallée de la Bow, les encourageant à continuer à participer aux décisions. Cette lettre a été publiée dans le journal de Banff Crag and Canyon, et a aidé à amener le projet jusqu'à sa clôture.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Des conclusions et des recommandations spécifiques ont été présentées précédemment dans ce document. Celles qui suivent sont des considérations d'ordre général.

Conclusions

1. Malgré toutes les difficultés, le groupe de travail a travaillé très fort pour les surmonter, pour améliorer le processus et le produit, et pour apprendre comment mener cette étude extrêmement complexe et difficile. Le résultat est un document phare qui constitue un jalon important pour la gestion des aires protégées au Canada. Il est important que les leçons tirées de ce projet soient incorporées dans les études comparables à venir.
2. La participation du public, la prise de décision partagée et l'examen des problèmes tout au long de l'étude ont permis de tenir compte des préoccupations du public et d'obtenir son appui. De cette façon, les gens intéressés par Banff et la vallée de la Bow ont obtenu une voix au chapitre et un pouvoir qu'ils ne détenaient pas avant.

Cette situation doit être maintenue soigneusement si l'on ne veut pas revenir aux querelles du passé. C'est à Parcs Canada que revient la responsabilité de préserver ces bonnes conditions

3. Il est extrêmement difficile pour un organisme de préserver l'élan d'un tel projet sur une période de deux à trois ans. L'élan développé au début de l'étude doit être maintenu pendant toute sa durée, et jusqu'aux réponses finales de l'organisme devant les résultats.

Recommandations

1. Que les leçons apprises à l'occasion de la création et du fonctionnement de ce GT soient incorporées tant dans la formation régulière que dans les instructions d'opération des gestionnaires de Parcs Canada.
2. Que ces leçons et d'autres considérations opérationnelles soient incorporées dans les « instructions au GT » pour les études de cas à venir, le cas échéant.
3. Que Parcs Canada s'assure que les processus élaborés au cours des activités du GT soient communiqués et incorporés aux activités de gestion des parcs dans tout le réseau.
4. Que Parcs Canada adapte le modèle de la table ronde de Banff à un forum annuel de reddition de comptes public, afin de faire état des progrès réalisés dans la mise en application des résultats du groupe de travail.

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les personnes suivantes qui ont revu les diverses versions de ce document de travail et qui ont fourni des suggestions : M. Jeffrey Green, Charlie Pacas, Rich Mudry et M^{me} Laura Cornwell; Gail Harrison de Parcs Canada; Craig Darling, médiateur pour la table ronde de l'Étude de la vallée de la Bow; Colleen McCluskey, rédactrice/révisseuse et Ken Uyeda, Blackbird Designs. Les erreurs ou les inexactitudes doivent être attribuées entièrement aux auteurs.

Annexe A

Liste des membres du groupe de travail et du Secrétariat

Groupe de travail

Robert Page (président)
Doyen, Faculty of Environmental Design
University of Calgary
Calgary (Alberta)

M^{me} Suzanne Bayley
Professeure agrégée
University of Alberta
Edmonton (Alberta)

J. Douglas Cook
Taurscale Consultants Ltd.
Bridgenorth (Ontario)

Jeffrey E. Green
Axys Environmental Consulting Ltd.
Vancouver (Colombie-Britannique)

J. R. Brent Ritchie
Faculty of Management
University of Calgary
Calgary (Alberta)

Secrétariat

Doug Hodgins
Directeur exécutif

Richard Mudry
Coordonnateur de la participation du
public

Charlie Pacas
Agent des sciences écologiques

Eva Katic
Assistante de recherche et
d'administration

Christrine Kraayvanger
Assistante à la table ronde

1. Banff-Bow Valley Study. 1996. Banff-Bow Valley: At the Crossroads. Technical report of the Banff-Bow Valley Task Force (Robert Page, Suzanne Bayley, J. Douglas Cook, Jeffrey E Green, and J. R. Brent Ritchie). Prep. For the Honourable Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage, Ottawa, ON.
2. Terms of Reference for the Banff-Bow Valley Task Force dated July 1994.
3. Hildebrandt, W. 1995. *An Historical Analysis of Parks Canada and Banff National Park, 1968-1995* examined the key events that shaped the valley.
4. Pacas, C., D. Bernard, N. Marshall and J. Green. 1996. *State of the Banff Bow Valley: A Compendium of Information*.
5. Coopers & Lybrand Consulting. 1995. *Tourism Outlook Project*.
6. Coopers & Lybrand Consulting. 1995b. *A Review of the Governance Model of the Banff-Bow Valley*. 2 Volumes.
7. Ritchie, J.R. Brent, Eva Katic and Bev Darbyshire. 1995b. *Banff Tourism Industry Survey*
8. Ritchie, J.R. Brent, Eva Katic and Bev Darbyshire. 1995a. *National Tour Association Survey*.
9. Katic, Eva, Bev Darbyshire, and J.R. Brent Ritchie. 1995. *Banff Trails Survey*.
10. Katic, Eva. 1996. *Overnight Facility Carrying Capacity and Use; Banff National Park*.
11. Hodgins, D., Gail Harrison and Paul Griss. 1995. *Review of the Research Management Framework, Banff National Park*.
12. Hodgins, Doug. 1996. *Governance and Land Management*.
13. Taylor, Leslie A. 1996. *Development Decisions in Banff National Park: How are they made, how could they be improved?*
14. Praxis Inc. And Chinook Winds Consulting Limited. 1996. *Banff Householder Survey*.
15. Green, J., C. Pacas, S. Bayley and L. Cornwell (eds.). 1996. Ecological Outlooks Project. A Cumulative Effects Assessment and Futures Outlook of the Banff Bow Valley. Prepared for the Banff-Bow Valley Study. Department of Canadian Heritage, Ottawa, ON. In progress.
16. Angus Reid Group Ltd. 1996. Identifying appropriate Activities for Banff National Park: Views of Calgary Residents. Prepared for the Banff-Bow Valley Study

Task Force. Banff, Alberta. 23 pp. plus appendices.

17. British Columbia Commission on Resources and Environment, 1995. Provincial Land Use Strategy, Volume 3, Public Participation. page 32. contained in Banff Bow Valley Study Round Table. 1996. Summary Report. March 1996. Banff, Alberta. 200pp. Appendix E.
18. Praxis Inc. 1994. *Summary of Written Submissions Phase I Public Participation Program.*
19. Darling, Craig. 1995. *Establishing the Banff Bow Valley Round Table*