

***Intégration de l'évaluation environnementale
à la planification municipale***

W.T. Perks, J. Bilkhu et D.A. Thompson



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

**Publications du CIRUR
Juin 1996**

Publié par les PRESSES DU CIRUR
Pièce 301, 150, av. Eglinton est
Toronto (Ontario)
Canada M4P 1E8
Téléphone : (416) 973-5629
Fax : (416) 973-1375

Première édition : Juin 1996
Dépôt légal @ Les Presses du CIRUR 1996
Tous droits réservés

Toute reproduction partielle de ce rapport faite sans le consentement écrit de l'éditeur est illicite. Les opinions émises par l'auteur de ce rapport n'engagent que sa propre responsabilité.

ISBN 1-895469-46-5

This publication is also available in English under the following original title "The Integration of Environmental Assessment and Municipal Planning" published by ICURR PRESS, 1-895469-44-9.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Perks, William T.
Intégration de l'évaluation environnementale à la
planification municipale

Traduction de : The integration of environmental
assessment and municipal planning

ISBN 1-895469-46-5

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

1. Urbanisme - Aspect de l'environnement - Canada.
2. Environnement - Études d'impact - Canada.
3. Sol, Utilisation urbaine du - Canada. I. Bilkhu, J.,
1970- . II. Thompson, D. A., 1942- .
- III. Comité intergouvernemental de recherches urbaines
et régionales (Canada). IV. Titre.

HT169.C3P4714 1996 307.1'216'0971 C96-931298-9

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	i
REMERCIEMENTS	iii
UN MOT SUR LES AUTEURS	v
RÉSUMÉ	vii
CHAPITRE 1 : CONTEXTE, OBJECTIFS ET APERÇU DU PROGRAMME DE RECHERCHE	1
1.1 Forces pertinentes et tendances sectorielles	1
1.2 Objectifs	2
1.3 Méthode de recherche	2
1.4 Aperçu du programme de recherche	4
CHAPITRE 2 : SONDAGES D'OPINION ET ENQUÊTES SUR LES ATTITUDES	7
2.1 Considérations environnementales et pratiques d'évaluation : Situation, sensibilisation et connaissances	7
2.2 Évaluation des incidences et autres outils de gestion de l'environnement : Situation et efficacité ...	13
2.3 Questions de conception et de pratique : Principaux facteurs de gestion et points de vue	17
2.4 Points de vue et opinions face à l'avenir	23
2.5 Conclusions	31
CHAPITRE 3 : ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : CRITIQUES ET PROPOSITIONS	33
3.1 Évaluations critiques et mesures correctives	33
3.2 Propositions et concepts de caractère normatif	36
3.3 Commentaires récapitulatifs	42
CHAPITRE 4 : RENCONTRES AVEC LES FONCTIONNAIRES DES SIX PROVINCES	45
4.1 Victoria	45
4.2 Vancouver	46
4.3 Calgary	48
4.4 Winnipeg	49
4.5 Toronto	50
4.6 Québec	52
4.7 Halifax	55
CHAPITRE 5 : ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET PLANIFICATION MUNICIPALE : DÉFIS ET POSSIBILITÉS DE CHANGEMENTS	57
5.1 L'émergence du développement durable comme force de changement	57
5.1.1 Le concept de la «durabilité»	58
5.1.2 Initiatives provinciales	59
5.1.3 Réponses municipales	59
5.1.4 Desiderata de la pratique de la planification durable	60
5.2. Restructuration municipale	61
5.3 Aperçu des instruments de planification et portée potentielle des considérations environnementales	62
5.3.1 Plan régional/plan de comté/plan de région urbaine	62
5.3.2 Plan officiel/plan municipal général/plan de politique régionale	62
5.3.3 Plan de structure régionale/plan de district/plan résidentiel	63
5.3.4 Plan de transport	63
5.3.5 Plan de lotissement ou plan de projet d'aménagement	63
5.3.6 Approbation des ententes d'aménagement et des permis d'aménagement/de construire	64

5.3.7	Planification, conception urbaine et directives architecturales	64
5.4	Évaluation environnementale et planification	65
5.4.1	Reconnaissance officielle	65
5.4.2	Méthodes, valeurs et objectifs écologiques	66
5.5	Questions conceptuelles et terminologiques	69
5.5.1	Activités environnementales distinctes	69
5.5.2	Changements de définitions et de nomenclature	70
5.6	Redéfinir les termes	72
5.6.1	Gestion de l'environnement	72
5.6.2	Évaluation des incidences environnementales	73
5.6.3	Évaluation environnementale	74
5.6.4	Distinction entre l'évaluation des incidences environnementales et l'évaluation environnementale	74
5.7	Gestion de l'environnement et intégration	75
5.7.1	Système de gestion de l'environnement pour les municipalités	75
5.7.2	Harmonisation de l'évaluation et des autres outils de gestion	76
CHAPITRE 6 : EXEMPLES D'INITIATIVES RÉCENTES DANS LES PROVINCES		79
6.1	Canada	79
6.2	Colombie-Britannique	79
6.2.1	Province	79
6.2.2	Burnaby (dans le district régional de Vancouver)	80
6.2.3	Kelowna	81
6.2.4	Saanich	82
6.2.5	Vancouver	82
6.3	Alberta	82
6.3.1	Province	82
6.3.2	Calgary	84
6.4	Manitoba	85
6.4.1	Province	85
6.4.2	Winnipeg	86
6.5	Ontario	87
6.5.1	Province	87
6.5.2	Kitchener	88
6.5.3	Ottawa (dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton)	88
6.5.4	Peterborough	89
6.5.5	Toronto (dans la municipalité de la Communauté urbaine de Toronto)	89
6.5.6	Waterloo (dans une municipalité régionale)	90
6.6	Québec	91
6.6.1	Province	91
6.6.2	Montréal	92
6.7	Nouvelle-Écosse	92
6.7.1	Province	92
6.7.2	Halifax	93
6.7.3	Truro, King's County	94
CHAPITRE 7 : CONCLUSION : ANALYSE DE SITUATION		95
7.1	Points forts et points faibles	95
7.1.1	Points forts et potentiel de changement	95
7.1.2	Points faibles et obstacles	96
7.2	Possibilités et contraintes	98
7.2.1	Possibilités et conditions propices	98
7.2.2	Contraintes, contradictions et conflits	99
7.3	Regard sur l'avenir : «Noyau d'interventions» et nouvelles orientations	101

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Documents gouvernementaux	103
Articles faisant l'objet d'un compte rendu au chapitre 3	106
Ouvrages sur certains aspects de la gestion de l'environnement et des évaluations environnementales	107
Développement durable et restructuration municipale	109

ANNEXE 1 : LISTE DES PARTICIPANTS AUX SONDAGES

Fonctionnaires provinciaux et municipaux qui ont participé au premier sondage	112
Experts-conseils en environnement qui ont participé au deuxième sondage	113

ANNEXE 2 : SCÉNARIOS



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

AVANT-PROPOS

Nous avons le plaisir, au nom du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), de présenter cette analyse des obstacles à l'intégration adéquate de l'évaluation environnementale au processus de planification municipale. Cette étude, qu'ont menée W. Perks, J. Bilkhu et D.A. Thompson, porte sur une question qui tient particulièrement à coeur au conseil d'administration du CIRUR, qui se compose de représentants des ministères des Affaires municipales de l'ensemble du pays, et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. En cette ère de restructuration, notre analyse détaillée de la question du double emploi et du manque de coordination des efforts des pouvoirs publics locaux et provinciaux arrive à point nommé.

Cette étude générale comprend aussi un examen d'un certain nombre de documents. Un sondage mené auprès de fonctionnaires de même que les résultats de rencontres organisées ultérieurement avec un certain nombre d'entre eux mettent en lumière les perceptions que ces gestionnaires ont des problèmes et des solutions possibles, décrites dans les quatre scénarios que nous avons élaborés. Le débat qui suit et la conclusion permettent de définir les avantages et les inconvénients de ces solutions, de déterminer les possibilités et les restrictions qui existent, et de préciser les nouvelles orientations à prendre. Le rapport devrait donc être d'une grande utilité aux planificateurs, administrateurs et environnementalistes des administrations municipales et provinciales. Il permettra aussi d'enrichir les connaissances des personnes qui s'intéressent à l'étude des pouvoirs publics locaux.

Ce rapport complète les recherches du CIRUR dans le domaine de la planification environnementale au niveau municipal. En effet, le CIRUR a déjà publié un certain nombre d'études dans ce domaine, dont *Pour un développement urbain durable au Canada : la mise en oeuvre du concept*, de Virginia Maclaren (1992), *Politiques en matière d'environnement : examen de 15 municipalités canadiennes*, de Paule Ouellet (1993), *Planification écosystémique des régions urbaines du Canada*, de Ray Tomalty et coll. (1994), et *Élaboration d'indicateurs de durabilité urbaine : gros plan sur l'expérience canadienne*, de Virginia Maclaren (1996).

Le CIRUR espère poursuivre ses recherches dans ce domaine particulièrement intéressant, car il ne fait aucun doute qu'il influera de plus en plus sur le processus d'aménagement du territoire. Le CIRUR s'intéresse aussi à d'autres domaines, dont la gestion au niveau local, les finances des municipalités et le développement économique local. Nous tenons à remercier les auteurs de leur ténacité et de tous les efforts qu'ils ont faits pour traiter de cette question difficile.

André Lanteigne,
directeur général

Claude Marchand,
directrice de la recherche

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier le CIRUR qui les a invités à mener une étude sur une question qui intéresse de plus en plus et au plus haut point les spécialistes, ainsi que les fonctionnaires des administrations municipales et provinciales qui oeuvrent dans le domaine de la planification environnementale. Nous voulons tout particulièrement remercier Michael Skelly, adjoint de recherche au CIRUR, de sa collaboration précieuse et de son aide logistique tout au long du processus de recherche. Nous sommes reconnaissants à Madame Claude Marchand, du CIRUR, qui a tenu les rênes du projet, qui a géré les rencontres et qui a fait office d'interprète au Québec. Nous remercions aussi toutes les personnes que le CIRUR a affectées à la relecture du rapport provisoire. Leur évaluation approfondie et pertinente du document et leurs critiques constructives nous ont été d'un grand concours. Finalement, nous tenons à remercier Joan Campbell, la correctrice-révisure du CIRUR, qui nous a aidés à améliorer le style du texte préliminaire, à mettre en ordre toute la documentation recueillie et à confectionner un rapport qui se lit bien.

Quelques étudiants des cycles supérieurs de la faculté d'aménagement du milieu ont facilité nos travaux de recherche. Par exemple, Adrienne Schipperus a grandement participé au dépouillement des documents, tandis que Tom Ainscough et Lorraine Byerley ont joué un rôle important dans les domaines de la gestion des tâches, du traitement des données et de l'analyse des questionnaires.

Nous voulons également exprimer notre gratitude aux très nombreux fonctionnaires et spécialistes de l'ensemble du pays qui nous ont prodigué conseils et encouragements. Souvent, et à très court délai, ils ont organisé et dirigé des rencontres dans leur ville. De plus, plusieurs hauts fonctionnaires sont arrivés à se libérer pour assister à ces rencontres et participer aux discussions.

Enfin, nous devons remercier Monsieur Robert Page, doyen de la faculté d'aménagement du milieu de l'université de Calgary, qui a assuré le financement partiel de ce projet de recherche en prélevant des fonds sur le budget même de la faculté.

UN MOT SUR LES AUTEURS

William T. Perks, chef de projet et principal auteur du rapport, est professeur titulaire d'urbanisme et d'aménagement à l'université de Calgary. Il a été le premier doyen de la faculté d'aménagement du milieu de cette université, à sa création en 1971, et aussi été directeur du programme d'aménagement de cette université. Monsieur Perks a travaillé comme expert-conseil au Québec et en Alberta et a fait partie de nombreuses commissions gouvernementales nationales et étrangères sur l'aménagement régional, le logement, l'environnement, la planification municipale et la conception urbaine. Il a occupé un certain nombre de postes au sein de la Commission de la capitale nationale, premièrement à titre de planificateur des politiques, puis, à titre de vice-président, de président par intérim, et de membre de divers comités consultatifs sur l'urbanisme et l'architecture. Il a également mené de grands projets de consultation et de vulgarisation de services dans les domaines suivants : planification stratégique, développement économique communautaire, environnement, et développement durable. Dans le cadre de son projet de développement régional entrepris en vertu de la ARD Act au début des années 1960, il a mis sur pied le premier bureau interdisciplinaire d'experts-conseils en aménagement au Canada. Il a à son actif plusieurs publications, dont *Urban and Regional Planning in a Federal State; Assessment of Built Projects for Sustainable Communities* (SCHL) et *Consumer Receptivity to Sustainable Community Design* (SCHL, à paraître). Il est aussi l'auteur de chapitres dans divers livres, de monographies et d'articles de revues savantes et a assumé la rédaction générale de numéros thématiques spéciaux pour *Environnements et Plan Canada*. Il détient un diplôme en génie civil et en art de l'aménagement des villes.

Jagdev Bilkhu, principal associé de recherche, a terminé sa maîtrise en aménagement du milieu (planification) à Calgary. Au cours du présent projet de recherche il s'est spécialisé en planification environnementale-écologique et en restructuration des municipalités. Il détient un diplôme en sciences de l'Université McGill où il a obtenu une mineure en gestion des affaires. En 1995, il a travaillé comme planificateur dans le cadre de l'examen du plan directeur de la ceinture de verdure de la Commission de la capitale nationale et était chargé de mettre à jour l'évaluation environnementale du plan.

Dixon A. Thompson est professeur titulaire de sciences de l'environnement à la faculté d'aménagement du milieu de l'université de Calgary et professeur honoraire à UNASAM, à Huaraz (Pérou). Ses domaines d'intérêt à titre de professeur et d'auteur sont les suivants : gestion de l'environnement, vérification, évaluation des incidences, et politiques et technologie scientifiques (secteurs public et privé). Il oeuvre depuis plus de vingt ans dans les milieux universitaires et gouvernementaux et s'intéresse au développement organisationnel des organismes de recherche et de développement du secteur privé. Actuellement, il collabore à un projet que parraine l'ACDI sur l'évaluation des incidences environnementales au Pérou et sur des aspects de l'accord parallèle sur l'environnement de l'ALÉNA. M. Thompson, qui a été directeur du programme des sciences de l'environnement et du programme de design industriel à Calgary, détient un diplôme en lettres et sciences humaines et un doctorat en sciences.

RÉSUMÉ

La présente étude, qu'a commandée le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), résulte de l'inquiétude du CIRUR face à la mise en oeuvre trop souvent en situation isolée des initiatives de planification de l'utilisation du sol et des évaluations environnementales. Afin de préparer le terrain pour une meilleure intégration des évaluations environnementales provinciales au processus de planification municipale, les chercheurs ont reçu le mandat de définir les pratiques et préoccupations actuelles au moyen d'un sondage mené auprès des parties intéressées et d'analyser ces résultats dans le contexte plus général des tendances sociales, économiques et politiques actuelles.

Dans le chapitre 1, les auteurs définissent la nature du «problème» et décrivent de façon sommaire leur projet de recherche. Ils situent l'administration municipale au centre de leur analyse parce qu'ils considèrent les hauts fonctionnaires des municipalités comme les principaux acteurs et agents de changement. Les croyances et la philosophie de ces fonctionnaires constituent des facteurs importants qui facilitent la définition des possibilités de changement et d'amélioration. L'étude visait à approfondir leurs perceptions, leurs attitudes et leurs opinions face aux tendances et pratiques actuelles. Elle mesurait aussi leur réceptivité à quatre scénarios possibles pour l'avenir : (1) maintien du statu quo; (2) adaptation du système de planification provinciale et municipale grâce à l'intégration de l'évaluation environnementale et de la planification municipale; (3) réalisation d'évaluations environnementales à l'extérieur du cadre du système municipal; et (4) transition vers l'adoption de principes et de buts du développement durable.

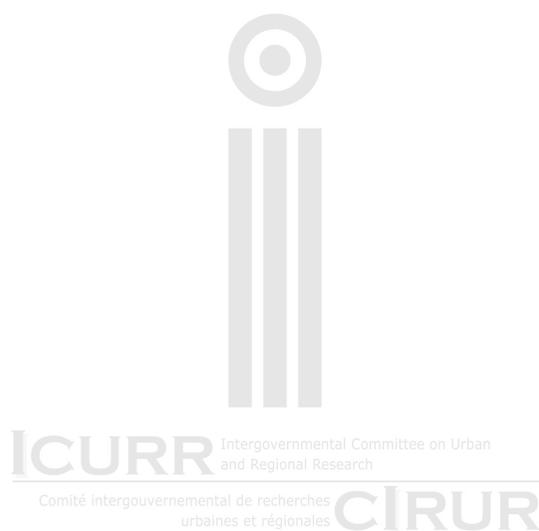
L'introduction précise aussi, en termes généraux, la solution que les auteurs proposent au problème : unifier les initiatives de protection de l'environnement, de planification de l'utilisation du sol et de développement durable en les considérant désormais comme un «noyau» de pratiques.

Dans le chapitre 2, les auteurs font le compte rendu des réponses des 42 fonctionnaires provinciaux et municipaux et des 18 experts-conseils en environnement qui ont participé aux deux sondages par questionnaire réalisés entre mai et décembre 1994 dans les six provinces retenues aux fins de l'étude (Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba, Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse). Le chapitre 3 résume dix études choisies, après un long dépouillement documentaire, en raison de leur pertinence avec l'objet du projet et de leur originalité. Les dix ouvrages sont regroupés en deux catégories : les «évaluations critiques et mesures correctives» et les «propositions de caractère normatif». Le chapitre 4 résume le fruit des échanges avec des fonctionnaires provinciaux et municipaux de Victoria, Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto, Québec et Halifax. Le chapitre 5 traite des défis et possibilités que présentent les initiatives de «développement durable» et de «restructuration municipale» qui ont été menées récemment ou qui peuvent l'être dans un avenir prévisible, fait un survol des concepts, instruments et pratiques en vigueur actuellement dans le domaine de l'évaluation environnementale municipale et de la planification, et décrit le «système de gestion de l'environnement» qui gagne de plus en plus de popularité parmi les municipalités canadiennes et qu'applique le secteur privé depuis déjà une vingtaine d'années. Dans le même ordre d'idées, la «planification et la conception écologiques»

ont fait leur apparition dans le discours théorique et les projets menés en Europe. Le chapitre 6 décrit un certain nombre d'initiatives dont ont fait mention les participants au premier sondage, afin de mettre au premier plan les éléments dynamiques de la situation actuelle.

Enfin, dans le dernier chapitre, les auteurs résument leurs constatations et analysent la situation actuelle du point de vue des points forts et des points faibles, des possibilités et des contraintes. Ils décrivent aussi une vision de l'avenir caractérisée par la transformation progressive des initiatives actuelles de planification de l'utilisation du sol, principalement mécanistes, en un processus de conception et de planification proactif, entièrement expérimental et dont l'objectif est le développement durable.

Le rapport comprend aussi une bibliographie sommaire et une annexe avec les noms des participants aux sondages.



CHAPITRE 1

Contexte, objectifs et aperçu du programme de recherche

Le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) a remarqué que les évaluations environnementales et la planification de l'utilisation du sol font souvent l'objet de processus parallèles, mais peu «coordonnés». Il en est résulté des redondances, des redoublements d'efforts, des frictions et inefficacités du système et des dépenses inutiles qui ont poussé les administrations municipales et provinciales à s'intéresser à la gestion des évaluations environnementales et aux techniques pertinentes. Les fonctionnaires, tout comme les représentants du secteur industriel, s'inquiètent du caractère de plus en plus ambigu et variable des attentes en matière de techniques d'évaluation et de résultats et se préoccupent des conflits qui existent entre les exigences des programmes environnementaux des provinces et les décisions des urbanistes.

1.1 Forces pertinentes et tendances sectorielles

Un certain nombre de forces additionnelles et de tendances sectorielles sont apparues et compliquent les données du «problème». Par exemple, les plaintes du secteur immobilier à l'égard de la réglementation excessive qui caractérise le système actuel de mise en oeuvre de l'aménagement et du contrôle de la planification et qui étouffe l'innovation ont renforcé la tendance à la déréglementation et à la libéralisation des marchés. En conséquence, le système de planification municipale fait face à des demandes de modification des normes de pratiques et de rendement. Le développement durable est un facteur dont il faut aussi tenir compte.

Dans les secteurs industriel et commercial, une sensibilisation accrue aux risques et une plus grande prudence sont en train de donner lieu à la création de systèmes de gestion de l'environnement. Au niveau municipal, ce type de gestion constitue une préoccupation de plus en plus importante. Deux facteurs appuient ces tendances : une interprétation renforcée du concept de la responsabilité civile des administrateurs de sociétés, des principaux décideurs et des administrations municipales, et les exigences des compagnies d'assurance et des institutions financières pour que les constructeurs, les promoteurs et les manufacturiers expliquent les méthodes qu'ils envisagent d'adopter pour gérer les risques écologiques.

Nombre de municipalités, et plus particulièrement les grandes villes, ont entrepris d'élargir l'envergure de leurs processus environnementaux et soit envisagé d'adopter leurs propres politiques et techniques en matière de gestion de l'environnement, soit déjà mis en oeuvre de telles mesures. Mentionnons, par exemple, les évaluations des incidences environnementales, les énoncés de politique environnementale, les rapports sur l'état de l'environnement et les évaluations environnementales d'un site. Généralement, ces outils sont conçus en fonction des caractéristiques et de la situation politique de la collectivité en question.

La tendance à la «restructuration» ou à la «réinvention» des gouvernements, qui se manifeste par la propension qu'ont les paliers supérieurs du gouvernement à transférer des responsabilités en

matière de services et de finances aux municipalités et aux organismes du secteur tertiaire, constitue un autre facteur pertinent. Les projets de restructuration mettront de plus en plus les municipalités au défi de mettre sur pied des initiatives de protection de l'environnement plus imaginatives et plus efficaces. Finalement, l'importance qu'occupe de plus en plus le «développement durable» est force de changement du système et de conception.

Comme la restructuration postule une nouvelle réflexion et la recherche de possibilités, elle a permis de jeter un regard neuf sur les bases conceptuelles, les normes de rendement et les conditions opérationnelles de l'environnement et de la planification. Il peut aussi être possible (ou sembler nécessaire) d'autoriser les paliers supérieurs du gouvernement à déléguer certaines de leurs responsabilités aux administrations municipales et de leur permettre de confier certaines de leurs propres obligations aux collectivités urbaines et aux associations municipales.

Par conséquent, les activités gouvernementales regroupées sous les rubriques «Environnement», «Aménagement» et «Développement durable» constitueront peut-être un jour un noyau d'interventions étroitement reliées, caractérisées davantage par une homogénéité d'éléments que par leurs différences. En fait, il nous semble que ce «noyau» constitue le candidat idéal pour une «ré-union».

1.2 Objectifs

Le rapport vise les grands objectifs suivants :

- ◆ décrire les dimensions, les inquiétudes et les incidences, sur les plans conceptuel, institutionnel, gestionnel et opérationnel, du «problème» qui résultent des tensions entre la planification municipale et le contrôle de l'environnement;
- ◆ fournir une analyse de situation qui comprend un examen de divers scénarios pour l'avenir et étudier les perspectives d'amélioration du système d'évaluation environnementale et de planification municipale.

Le rapport tente aussi de préciser les paramètres du débat à des fins d'harmonisation. Il commence tout d'abord par définir le terme «évaluation environnementale», un concept ou une intervention qui sème la confusion, entraîne des erreurs de communication et ne permet pas toujours aux praticiens d'avoir des directives satisfaisantes et uniformes.

1.3 Méthode de recherche

L'administration municipale est tout à fait au centre du processus d'enquête. Les hauts fonctionnaires pertinents des municipalités sont les principaux acteurs de cette entreprise, les agents de changement et les spécialistes de la résolution des problèmes dans le domaine de la planification des évaluations environnementales. Il importe au plus haut point de comprendre les croyances des dirigeants publics et les motifs qui les poussent à agir si nous voulons évaluer correctement les possibilités d'amélioration du système. Voilà pourquoi nous avons décidé de

fonder notre étude sur un sondage de sensibilisation et d'opinion mené auprès des fonctionnaires municipaux.

Le problème de la planification des évaluations environnementales revêt des formes différentes dans chaque collectivité. Afin de découvrir les éléments communs et de relever les différences, nous avons dû mener notre enquête dans un certain nombre de municipalités du pays. Soucieux de l'avenir, nous avons accordé une importance toute particulière à l'étude des capacités de chaque municipalité de concevoir des solutions et de les mettre en oeuvre. Nous avons aussi examiné les structures organisationnelles des municipalités, leurs techniques de gestion qui favorisent (ou entravent) la résolution des problèmes, leurs priorités pertinentes en matière de politiques, et leur culture d'entreprise.

Deuxièmement, notre recherche était conçue comme une «analyse de situation». Dans le domaine de la réflexion stratégique, il est courant d'appeler «situation» tout mélange de conditions externes et internes qui influent sur un organisme à un moment donné. L'analyse de situation prévoit un avenir dans le cadre duquel on peut envisager des possibilités de définition de nouveaux objectifs et de nouvelles orientations. Le sondage mené auprès des fonctionnaires visait donc les fins suivantes :

- ◆ faire enquête sur l'opinion des fonctionnaires provinciaux et municipaux face à la situation actuelle et aux défis en matière de gestion;
- ◆ étudier diverses initiatives en cours, afin de déterminer si les municipalités et les provinces sont en train de s'orienter vers une meilleure intégration des évaluations environnementales au processus de planification municipale, ou de s'en éloigner;
- ◆ évaluer les possibilités de mise au point de pratiques de fonctionnement applicables à la fois aux évaluations environnementales et à la planification municipale.

Les autres objectifs de notre recherche étaient les suivants :

- ◆ déterminer les façons dont les provinces et les municipalités peuvent concevoir des stratégies générales efficaces pour favoriser l'intégration des évaluations environnementales au processus de planification municipale;
- ◆ relever les questions, forces et tendances les plus étroitement reliées à la coordination et à l'intégration des évaluations des incidences environnementales au processus de planification municipale;
- ◆ examiner les perceptions, attitudes et opinions des principaux acteurs en ce qui concerne les principes de procédure et de fond des évaluations environnementales;
- ◆ souligner le caractère variable des situations et des contextes dans les diverses provinces;

- ◆ élaborer des scénarios futurs qui décriraient une gamme d'orientations de changement plausibles ou souhaitables, ou les deux, en ce qui concerne la planification et l'évaluation environnementale;
- ◆ «mesurer» la réceptivité des gestionnaires des administrations municipales et provinciales et des experts-conseils du secteur privé à ces scénarios;
- ◆ faire enquête sur les éléments conceptuels et les techniques des méthodes d'évaluation environnementale et de gestion de l'environnement, afin de définir les facteurs de succès.

1.4 Aperçu du programme de recherche

Le programme de recherche était centré sur cinq activités, dont traitent les chapitres 2 à 6 :

- ◆ deux *enquêtes par questionnaire* menées auprès d'un échantillon de fonctionnaires et d'experts-conseils du pays dans le domaine de l'environnement (chapitre 2);
- ◆ *un examen ciblé de documents et de publications* sur l'évaluation environnementale (chapitre 3);
- ◆ *des rencontres avec des fonctionnaires* des six provinces où nous avons envoyé le questionnaire d'enquête (chapitre 4);
- ◆ *un examen des concepts et de la terminologie* et des *éléments de la pratique professionnelle* qui peuvent influencer sur la recherche de solutions aux problèmes que présente l'intégration de l'évaluation environnementale au processus de planification municipale (chapitre 5);
- ◆ *un regroupement et examen synoptique d'«initiatives» documentées* que nous ont signalées les fonctionnaires interrogés (chapitre 6).

Lors de la première phase du projet, nous avons mené l'étude documentaire parallèlement à la conception et à la réalisation des deux sondages. Le choix des participants aux sondages et la formulation du questionnaire ont résulté de consultations informelles menées auprès d'experts et de contacts avec les participants aux sondages qu'avait identifiés le CIRUR. Pour des raisons budgétaires, nous avons limité notre enquête à six provinces — la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse. Seules quelques municipalités de chaque province ont pu être invitées à participer au projet.

Le premier sondage, qui visait les fonctionnaires municipaux et provinciaux, a été réalisé entre mai et septembre 1994. Le deuxième a été mené auprès d'un certain nombre d'experts-conseils en environnement entre septembre et décembre de la même année. Les deux sondages se ressemblaient beaucoup. Ils comprenaient 20 grandes questions et invitaient les répondants à faire un choix parmi les quatre scénarios que nous avons élaborés. Pendant cette période, nous avons étudié une série d'initiatives récentes que nous avaient signalées les enquêtés.

Ensuite, nous nous sommes fondés sur les renseignements tirés des documents examinés et les réponses aux sondages pour passer à la dernière étape du projet : une analyse de situation conçue pour constituer le fondement des changements prévus et servir de force d'inspiration (chapitre 7).



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

CHAPITRE 2

Sondages d'opinion et enquêtes sur les attitudes

Le présent chapitre analyse les réponses aux deux enquêtes par questionnaire menées entre mai et décembre 1994. Le premier questionnaire a été envoyé à 56 planificateurs et gestionnaires supérieurs de 14 municipalités du pays et de deux ministères par province dans les six provinces retenues pour l'enquête. Ensuite, nous avons envoyé un deuxième questionnaire, pratiquement identique au premier, à 35 experts-conseils en environnement que nous avaient recommandés les répondants au premier questionnaire. Au total 42 fonctionnaires et 18 experts-conseils nous ont renvoyé les questionnaires qu'ils avaient reçus.

Dans chaque municipalité choisie, nous avons communiqué avec trois fonctionnaires : le directeur administratif, le directeur général ou le chef des services municipaux, l'agent de l'environnement ou le fonctionnaire supérieur exerçant des fonctions équivalentes, et le chef ou directeur de la planification. Au niveau provincial, nous avons choisi deux fonctionnaires : un haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales et un du ministère de l'Environnement.

Nous avons regroupé les résultats des enquêtes en fonction de quatre grands domaines d'étude. La partie 2.1 porte sur les considérations environnementales et les pratiques d'évaluation. La partie 2.2 est axée sur les incidences environnementales et d'autres outils de gestion de l'environnement. Quant à elle, la partie 2.3 traite des questions de conception et de pratique. Finalement, la partie 2.4 examine les points de vue et les opinions des sondés face à l'avenir. Nous avons comparé les réponses des fonctionnaires à la plupart des questions à celles des experts-conseils en environnement en nous fondant sur le principe que les experts-conseils aborderaient ces questions de façon plus détachée et plus impartiale que les fonctionnaires provinciaux et municipaux.

Il nous est arrivé parfois de comparer les réponses de certains fonctionnaires à celles d'autres fonctionnaires et de comparer celles de certaines municipalités et provinces aux réponses d'autres municipalités et provinces, afin d'évaluer l'importance des similarités et des différences de points de vue entre les gestionnaires d'une même municipalité et d'une même région.

2.1 Considérations environnementales et pratiques d'évaluation : Situation, sensibilisation et connaissances

Sept questions (1.1, 2.1, 3, 4, 5, 16.1 et 16.2) visaient, d'une part, à définir la situation générale en ce qui concerne les considérations environnementales au sein du régime de planification municipale et, d'autre part, à obtenir des points de vue sur l'utilisation et la pertinence de certains outils de gestion de l'environnement. Les réponses à ces questions servent aussi à déterminer le niveau de sensibilisation des répondants aux concepts d'évaluation environnementale et leur degré de connaissances à cet égard. Nous examinerons ces diverses questions un peu plus loin.

Q1. *Existe-t-il dans votre organisme des modalités établies ou d'autres mécanismes qui intègrent efficacement les questions environnementales au processus de planification stratégique?* (Question pour les experts-conseils en environnement : *Existe-t-il dans les municipalités de votre province... etc.*).

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
Oui	18 %	Oui	67 %
Seulement quelques exceptions	37 %	Non, mais l'idée est à l'étude	10 %
Non	45 %	Non	23 %
n=17		n=42	

Les fonctionnaires ne partageaient pas l'avis des experts-conseils en environnement ou n'étaient pas aussi sensibilisés à cette question. Près de la moitié des experts-conseils ont catégoriquement affirmé que les municipalités de leur province *n'avaient pas adopté* de modalités définies pour étudier *avec efficacité* les questions environnementales dans le contexte d'une planification stratégique. Un tiers d'entre eux estimaient qu'il n'y avait que quelques exceptions. Par contre, deux tiers des fonctionnaires étaient d'avis que les municipalités avaient mis au point de tels mécanismes d'intégration des questions environnementales.

Toutefois, l'unanimité sur cette question ne régnait pas parmi les fonctionnaires. Il n'est arrivé que rarement que les *trois hauts fonctionnaires d'une même municipalité* soient tout à fait d'accord. Au niveau des provinces, les deux répondants de chaque province ne partageaient que rarement le même point de vue.

Ces perceptions opposées de la situation actuelle entre, d'une part, les «initiés» et, d'autre part, les «profanes» des systèmes d'administration municipal et provincial, de même que la diversité des points de vue parmi les principaux gestionnaires du système, font ressortir des différences importantes de jugement de valeur sur l'utilité et l'utilisation efficace des évaluations environnementales dans le cadre du processus d'aménagement du territoire.

Q2.2. *Existe-t-il dans votre service des modalités établies ou d'autres mécanismes qui intègrent efficacement les questions environnementales au processus de planification stratégique de l'organisme?* (Question pour les fonctionnaires seulement)

Fonctionnaires	
Oui, identiques à l'org.	51 %
Oui, mais différents de ceux de l'org.	18
Non, mais l'idée est à l'étude	5 %
Non	26 %
n=39	

Environ un tiers des gestionnaires ont signalé que leur service n'avait pas défini de modalités expressément reliées aux questions environnementales. Il semblerait que le mécanisme d'étude des questions environnementales d'un service ne soit peut-être pas identique à celui visant l'ensemble des besoins en matière de planification stratégique de l'organisme, ou soit même incompatible avec celui-ci.

Q2. *Votre organisme utilise-t-il un code, des pratiques établies ou un autre mécanisme qui tient compte spécifiquement des questions environnementales et qui permet de les traiter dans le cadre de certaines activités de planification municipale? (Question pour les experts-conseils en environnement : Les municipalités de votre province utilisent-elles... etc.?)*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
Oui	31 %	Oui	71 %
Seulement quelques exceptions	13 %	Non, mais l'idée est à l'étude	2 %
Non	50 %	Non	22 %
Ne sais pas	6 %	Ne sais pas	5 %
n=17		n=41	

On remarque, une fois de plus, un écart important entre le point de vue des experts-conseils en environnement et celui des fonctionnaires. En effet, la plupart des experts-conseils ont déclaré que les municipalités de leur province n'avaient pas mis en place ou sur pied de mécanisme explicite, alors qu'une forte majorité de fonctionnaires estimaient, quant à eux, qu'il existait un code ou des pratiques quelconques relativement, du moins, à certains aspects des évaluations environnementales.

Par contre, 29 pour 100 des fonctionnaires ont déclaré ne pas connaître la réponse à cette question ou ne pas être d'accord. Le pourcentage de «non» n'était manifestement inférieur qu'en Ontario. Les réponses à la question 2 semblent indiquer que certains organismes municipaux n'accordent peut-être pas la priorité aux évaluations environnementales, même si les pratiques nécessaires sont en place. Elles révèlent aussi que certaines «politiques de gestion» présumées ne constituent pas, de l'avis de certains, une pratique ou un code *défini* pour traiter *efficacement* des questions environnementales.

Il se peut aussi que le code ou la pratique en question n'ait pas été rendu public ou n'ait pas toujours été respecté ou que l'évaluation environnementale soit considérée comme une priorité informelle ou non urgente, subordonnée au bon vouloir de la direction. L'ambiguïté de l'énoncé constitue une autre possibilité : certains sondés peuvent avoir pensé que la question se rapportait à l'existence de pratiques *municipales* et non à l'existence de procédures ou codes provinciaux relativement à certaines catégories d'évaluations environnementales.

Le nombre de «non» aux questions 1 et 2 parmi les experts-conseils en environnement, de même que le fait que les agents de l'environnement étaient le plus souvent ceux qui n'étaient pas d'accord avec les planificateurs et les directeurs, semble indiquer une certaine *dissonance des valeurs normatives* au sein du système. En effet, les spécialistes de l'environnement semblent avoir des attentes plus élevées que les autres sujets interrogés en ce qui concerne le fond et l'intensité des réalisations.

Une méthode possible d'intégration des évaluations des incidences environnementales au processus de planification municipale serait d'adopter une loi provinciale à cet effet. Dans ce cas, les sondés considèrent-ils les textes législatifs *actuels* comme adéquats et capables de traiter des considérations environnementales? La question 16 porte justement sur ce point.

Q16. Voyez les définitions d'«évaluation environnementale» et de «vérification environnementale» à la section «Termes» de la page 1. Mon opinion professionnelle est que les lois sur l'aménagement et l'environnement de ma province comprennent déjà, séparément ou ensemble, des dispositions suffisantes et efficaces permettant...

Q16.1 d'effectuer des évaluations environnementales dans toutes les situations où elles devraient être effectuées.

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
Tout à fait d'accord	12 %	Tout à fait d'accord	18 %
Plus ou moins d'accord	35 %	Plus ou moins d'accord	58 %
Pas d'accord	53 %	Pas d'accord	23 %
Aucune opinion	0 %	Aucune opinion	3 %
n=17		n=40	

Les 17 experts-conseils se divisaient en deux camps égaux. Par contre, les trois quarts des fonctionnaires (paliers municipal et provincial) étaient d'accord avec cet énoncé; cependant, seulement un sur six était tout à fait d'accord.

Un examen des points de vue dans les six provinces revêt un certain intérêt :

- Au Manitoba, au Québec et en Nouvelle-Écosse, les fonctionnaires estimaient pour la plupart qu'il *existe déjà* des dispositions suffisantes et efficaces permettant d'effectuer des évaluations environnementales lorsque cela est nécessaire.
- Par contre, les fonctionnaires de l'Alberta et de l'Ontario étaient plutôt partagés sur cette question.
- Finalement, en Colombie-Britannique, les fonctionnaires provinciaux *ne croyaient pas* que les mesures législatives existantes étaient suffisantes, alors que les fonctionnaires municipaux estimaient, quant à eux, qu'elles l'étaient.

Les rencontres organisées par la suite en Colombie-Britannique n'ont pas tout à fait confirmé cette conclusion. Par contre, celles qui ont été menées dans les cinq autres provinces ont généralement confirmé les résultats à cette question.

Ce partage de points de vue semble indiquer des incertitudes dans l'esprit des sondés relativement à ce qu'on entend véritablement par «intégrer les questions environnementales», l'«efficacité» des procédures d'évaluation et des «dispositions suffisantes et efficaces» (pour la réalisation d'évaluations environnementales, etc.). Il se peut bien sûr qu'il existe déjà des dispositions permettant aux municipalités de procéder à des évaluations des incidences environnementales, mais qu'elles ne soient pas régulièrement intégrées au processus de planification municipale. Toutefois, nos recherches documentaires ne confirment pas cette hypothèse.

Les résultats du sondage donnent à penser que la plupart des répondants préféreraient le statu quo législatif à de nouvelles mesures codifiées ou réglementaires pour l'amélioration du système et/ou l'intégration des évaluations des incidences environnementales au processus de planification municipale.

Toutefois, lorsque nous avons posé la même question en ce qui concerne les vérifications environnementales, nous avons obtenu des réponses quelque peu différentes.

Q16.2 *d'effectuer des vérifications environnementales dans toutes les situations où elles devraient être effectuées.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
Tout à fait d'accord	12 %	Tout à fait d'accord	15 %
Plus ou moins d'accord	12 %	Plus ou moins d'accord	30 %
Pas d'accord	64 %	Pas d'accord	38 %
Aucune opinion	12 %	Aucune opinion	17 %
n=17		n=40	

Contrairement aux fonctionnaires, la majorité des experts-conseils n'étaient pas d'accord avec cet énoncé. Autrement dit, les «profanes» qui examinaient le système municipal de l'extérieur étaient définitivement moins satisfaits du statu quo que les «initiés».

En ce qui concerne les questions 16.1 et 16.2, pratiquement les mêmes répondants étaient d'accord ou non avec les énoncés. Seuls deux répondants étaient d'accord avec un énoncé, mais en désaccord avec l'autre. De plus, il n'y avait aucune différence d'opinion importante parmi les *experts-conseils* d'une même province ou des diverses provinces.

La moitié des *fonctionnaires* interrogés n'étaient pas d'accord avec cet énoncé ou n'avaient pas d'opinion; seul un petit nombre d'entre eux étaient tout à fait d'accord. Ici aussi, les différences entre les provinces sont intéressantes :

- Les fonctionnaires de l'Alberta et de l'Ontario étaient les plus susceptibles de ne pas être d'accord.
- Les fonctionnaires du Manitoba, du Québec et de la Nouvelle-Écosse étaient les plus susceptibles d'être d'accord.
- Les avis des fonctionnaires de la Colombie-Britannique étaient partagés.

Les opinions quant au bien-fondé et à l'importance véritable des vérifications environnementales au sein du programme global de gestion de l'environnement des municipalités différaient d'une province à l'autre. Manifestement, la surveillance des effets sur l'environnement au moyen de vérifications ne jouit pas du tout du même statut que les évaluations des incidences.

Étant donné que les vérifications environnementales (surveillance, etc.) constituent la clé d'un programme de gestion de l'environnement cohérent et valable, nous n'avons interrogé que les fonctionnaires municipaux sur l'utilisation (et la connaissance) des directives en la matière de l'Association canadienne de normalisation.

Q5. *Votre service ou un autre service de votre organisme fait-il périodiquement des vérifications environnementales? (Définies par l'Association canadienne de normalisation dans la norme Z751-94, Guide de vérification environnementale : principes et pratiques générales.)*

Fonctionnaires municipaux

Oui	28 %
Non	51 %
Non, mais l'idée est à l'étude	21 %
Ne sais pas	0 %
n=29	

Même si les dispositions législatives des provinces en matière de planification et d'environnement peuvent suffisamment traiter des pratiques et codes environnementaux appropriés, de même que des vérifications environnementales, du moins dans de nombreux endroits, on peut, compte tenu des réponses obtenues, se demander si les outils environnementaux disponibles sont pleinement et uniformément utilisés et s'ils ont des incidences importantes sur les résultats des décisions en matière de planification. D'après nos recherches documentaires, il semblerait que la réponse à ces questions soit probablement non.

En ce qui concerne à la fois les vérifications et les évaluations environnementales, les fonctionnaires ne semblent pas s'entendre sur la définition exacte des expressions «dans toutes les situations» et «devraient être effectuées». La vision «environnementale» du monde et les valeurs normatives professionnelles des fonctionnaires de l'appareil de planification et de protection de l'environnement ne semblent ni aussi homogènes ni autant axées sur l'empirisme et la théorie que celles des planificateurs municipaux. Cela rejoint en partie les obstacles conceptuels au changement énoncés au chapitre 5.

Un dernier point : les questions dont nous avons traitées ci-dessus renvoient à maintes reprises au régime de réglementation, à savoir les textes législatifs, les codes, les modalités formelles, etc., et à sa capacité d'atteindre certains objectifs en matière de protection de l'environnement. Règle générale, les milieux politiques, économiques et commerciaux ont tendance à rejeter tout éventuel renforcement des textes législatifs et réglementaires. Lorsqu'ils répondent à ces questions, les fonctionnaires peuvent, par suite de leur sensibilité à l'opinion publique, nous mettre en garde contre toute initiative supplémentaire de réglementation.

Les questions 3 et 4 visaient à préciser le degré de sensibilisation des fonctionnaires aux politiques de protection de l'environnement et de développement durable adoptées au sein de leur organisme. L'existence d'un énoncé de politique environnementale ne constitue qu'un *indice nominal* de la façon dont l'organisme considère -- et envisage de gérer -- les considérations environnementales» soulevées dans le contexte de l'aménagement du territoire et de la mise en oeuvre de projets. Normalement, les énoncés de politique environnementale visent aussi à indiquer la façon dont l'ensemble des bureaux, départements et services de l'organisme vont gérer les préoccupations environnementales. Il en va de même des politiques et énoncés de développement durable.

Q3. Votre organisme a-t-il un énoncé de politique en matière d'environnement?

Fonctionnaires

Oui	59 %
Non	33 %
Non, mais en cours de réduction	8 %
Ne sais pas	0 %
n=39	

Q4. Votre organisme a-t-il une politique concernant le développement durable? (En ce qui concerne les activités internes de l'organisme ou l'élaboration de règlements, d'objectifs, de normes, etc. relatifs à la planification de l'utilisation des terres et l'aménagement)?

Fonctionnaires

Oui	46 %
Non	24 %
Non, mais l'idée est à l'étude	24 %
Ne sais pas	5 %
n=41	

Il est manifeste que les administrations municipales font des progrès dans les deux domaines importants, et convergents, que sont la gestion de l'environnement et la conceptualisation. Dans l'ensemble, toutefois, les énoncés et politiques, et plus particulièrement ceux qui ont trait au développement durable, renvoient à la *gestion municipale interne*. Leur influence réelle sur la planification de l'utilisation des terres et les pratiques de contrôle de l'aménagement du territoire n'est pas encore trop apparente.

2.2 Évaluation des incidences et autres outils de gestion de l'environnement : Situation et efficacité

Dans l'autre ensemble de questions (6.1, 6.2, 7, 8 et 13), nous avons demandé aux fonctionnaires et aux experts-conseils en environnement leur point de vue sur la situation des évaluations des incidences et d'autres outils de gestion de l'environnement dans leur localité. Nous avons utilisé la terminologie habituelle pour décrire les pratiques visées. À cet égard, les réponses à certaines des questions peuvent, en théorie, indiquer si les répondants comprennent les mêmes termes et de la même façon.

Q6. *En ce qui concerne votre municipalité, existe-t-il une loi, un règlement, une politique ou une pratique administrative exigeant :*

6.1 *une évaluation des incidences environnementales dans le cas des gros projets?*

Fonctionnaires

Oui	67 %
Non	20 %
Non, mais l'idée est à l'étude	13 %
n=30	

Même si une très bonne partie des fonctionnaires interrogés ont répondu «oui» (67 pour 100), près du tiers se sont abstenus de répondre. Le pourcentage de réponses négatives et de refus de répondre (33 pour 100) semblerait indiquer soit un manque de sensibilisation aux évaluations, soit une compréhension incertaine du terme.

Tous les répondants de l'Ontario et tous ceux de la Colombie-Britannique, à l'exception d'un seul, ont indiqué que leur municipalité avait adopté un texte réglementaire quelconque qui exigeait la réalisation d'une évaluation des incidences environnementales dans le cas de gros projets. Toutefois, cela n'était pas le cas dans les quatre autres provinces. Il existait des différences marquées de sensibilisation ou de compréhension entre les fonctionnaires municipaux de Vancouver, Calgary, Brandon, Sherbrooke et Halifax. Cette diversité des réponses révèle donc différents taux de prise de conscience et de compréhension du terme.

Lorsque nous avons posé la même question en ce qui concerne les évaluations de classe des incidences environnementales dans le cas de *petits projets* (voir ci-dessous), le nombre de «oui» a été plus ou moins le même, mais le nombre de «non» a augmenté de façon proportionnelle et un nombre supérieur de fonctionnaires ont refusé de répondre à cette question.

6.2 *une évaluation de classe des incidences environnementales des petits projets?*

Fonctionnaires

Oui	61 %
Non	32 %
Non, mais l'idée est à l'étude	7 %
n=28	

On peut tirer les mêmes conclusions en ce qui concerne le faible taux de sensibilisation au concept et de compréhension de ce même concept que celles qui s'appliquent à la question 6.1.

Nous n'avons obtenu aucune réponse uniforme aux deux volets de la question 6 dans les six provinces. Les fonctionnaires municipaux et provinciaux de seulement deux des six provinces, à savoir la Colombie-Britannique et l'Ontario, étaient plus susceptibles de déclarer qu'il *existait* une loi officielle, un règlement, une politique ou une pratique administrative qui *exigeait* la réalisation, d'une part, d'une évaluation des incidences environnementales dans le cas de grands projets et, d'autre part, d'une évaluation de classe des incidences environnementales dans le cas

de petits projets. Toutefois, les deux répondants du gouvernement provincial de la Nouvelle-Écosse ont également déclaré que des évaluations de classe des incidences environnementales sont exigées pour les municipalités de cette province.

Le sondage visait, d'une part, à définir la situation des évaluations *et* d'autres outils de gestion de l'environnement, dont les rapports sur l'état de l'environnement, que de nombreux auteurs et praticiens considèrent comme un excellent mécanisme d'information de la population et d'élaboration de politiques gouvernementales pour assurer la prise en compte des facteurs environnementaux, et, d'autre part, à déterminer le niveau d'expérience pratique des fonctionnaires avec ces divers instruments de travail. En théorie, les rapports sur l'état de l'environnement précisent les modifications (positives et négatives) survenues et les recours gestionnels et les mesures d'atténuation mis en oeuvre.

Q13. *Votre service ou un autre service de l'organisme prépare-t-il des rapports sur l'état de l'environnement?*

Fonctionnaires

Oui	51 %
Non	37 %
L'idée est à l'étude	12 %
Ne sais pas	0 %
n=41	

Précisons seulement que le fait que seule la moitié des fonctionnaires aient répondu «oui» à cette question ne constitue pas un indicateur impressionnant de l'emploi de ce type d'outil de gestion, surtout quand on sait que ces réponses ne provenaient que d'environ un tiers seulement des municipalités interrogées.

Les deux autres questions (questions 7 et 8) portent sur la connaissance pratique des évaluations environnementales, leur efficacité et les besoins qu'elles permettent de combler. Nous voulions plus particulièrement savoir si les experts-conseils (les «profanes» dans le domaine de la gestion municipale) évaluaient l'état et l'efficacité du système municipal-provincial de la même façon que les «initiés».

Q7. *En général, dans notre région (notre municipalité et les alentours), les évaluations environnementales ont été effectuées à un moment opportun et quand le besoin le justifiait.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
Oui	59 %	Oui	41 %
Non	29 %	Non	28 %
Ne sais pas	12 %	Ne sais pas	31 %
n = 17		n = 29	

Une faible majorité des 17 experts-conseils et plus d'un fonctionnaire sur trois qui ont répondu à cette question estimaient que les évaluations environnementales menées dans leur localité l'avaient été au moment opportun et lorsqu'elles étaient vraiment justifiées. Par contre, environ le quart des répondants n'était pas d'accord avec cet énoncé.

Les experts-conseils de quatre des six provinces ont répondu par la négative. La répartition proportionnelle de «non» dans chacune des six provinces était plus ou moins la même.

Étant donné, d'une part, que nombre de participants ont répondu «non» et «ne sais pas» et que, d'autre part, une bonne partie des fonctionnaires interrogés ont refusé de répondre à cette question, on peut penser que le niveau d'information et de sensibilisation à l'égard des considérations environnementales, de même que la priorité accordée à ce type de considérations aux échelons supérieurs des administrations municipales et provinciales, est moins cohérent qu'on aurait pu le penser. Il semblerait en effet que *des différences importantes d'opinion professionnelle et de jugement de valeurs aient un effet d'enchaînement à l'échelle du système.*

Ces réponses contrastées, de même que le nombre de refus de répondre, peuvent aussi indiquer que les municipalités accordent peu ou pas d'importance à la surveillance des incidences environnementales au niveau local et à la communication de renseignements et d'études sur les résultats des évaluations des incidences environnementales.

Afin de profiter des observations et de l'expérience des praticiens, nous avons demandé aux participants s'il aurait été plus efficace de mener les évaluations environnementales dans le cadre du processus de planification et de contrôle de l'aménagement.

Q8. *En général, dans notre région (notre municipalité et les alentours), les évaluations environnementales effectuées ont été plus (moins) coûteuses et moins (plus) efficaces que si elles avaient fait partie intégrante du processus de planification municipale ou du système de contrôle de l'aménagement que nous utilisons.* (Questions 8.1 et 8.2)

8.1. Coût

Experts-conseils en environnement

Plus coûteuses	47 %
Environ le même coût	12 %
Moins coûteuses	6 %
Aucune opinion	35 %
n = 17	

Fonctionnaires

Plus coûteuses	15 %
Environ le même coût	12 %
Moins coûteuses	0 %
Aucune opinion	73 %
n = 26	

8.2. Efficacité

Experts-conseils en environnement

Moins efficaces	47 %
Environ la même efficacité	18 %
Plus efficaces	12 %
Aucune opinion	24 %
n = 17	

Fonctionnaires

Moins efficaces	8 %
Environ la même efficacité	15 %
Plus efficaces	4 %
Aucune opinion	73 %
n = 26	

La réponse la plus «éloquente» est la grande majorité (73 pour 100) de fonctionnaires qui n'avaient aucune opinion sur le coût relatif et l'efficacité des évaluations environnementales menées à intervalles réguliers dans le cadre du système de planification. Il faut signaler aussi que plus du tiers des fonctionnaires ont refusé de répondre à cette question. Les experts-conseils étaient moins hésitants; en effet, près de la moitié d'entre eux considéraient les expériences dans leur région à la fois plus coûteuses et moins efficaces.

La seule conclusion véritable que nous pouvons tirer des réponses que nous ont fournies les agents des administrations municipales est que pratiquement aucune étude de rentabilité n'a été menée. Il faut aussi signaler qu'on ne retrouve aucune mention d'études de coûts dans les ouvrages sur la planification municipale ou les évaluations environnementales.

2.3 Questions de conception et de pratique : Principaux facteurs de gestion et points de vue

Une même conception des considérations environnementales et la disponibilité des outils appropriés et nécessaires influent sur la question de déterminer si les pouvoirs publics examinent et abordent ces considérations d'une manière uniforme et efficace. En termes de gestion, on peut se demander si les significations et termes importants, les intentions, les méthodes et les normes des procédures d'évaluation sont suffisamment bien définis et compris par tous les intéressés. Existe-t-il un système de valeurs partagées? Est-ce que les ressources spécialisées sont réparties en rapport avec les politiques et pratiques, les codes, etc. qui constituent le cadre de gestion? Est-ce que tous les intéressés partagent la même opinion sur les avantages qui peuvent résulter d'une utilisation des évaluations et d'autres outils de gestion de l'environnement? Les questions 15, 9, 10, 17 et 18 portent sur ces sujets.

Q15. *L'évaluation environnementale met en jeu des connaissances et un ensemble de pratiques et de compétences qui diffèrent à plusieurs points de vue importants des exigences de la planification municipale.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
Tout à fait d'accord	53 %	Tout à fait d'accord	24 %
Plus ou moins d'accord	35 %	Plus ou moins d'accord	60 %
Pas d'accord	6 %	Pas d'accord	10 %
Aucune opinion	6 %	Aucune opinion	7 %
n=17		n=42	

L'énoncé 15 vise à déterminer si les répondants estiment que les compétences et les connaissances nécessaires pour mener des évaluations environnementales sont plus ou moins les mêmes que celles que nécessite la planification municipale. Une forte majorité d'experts-conseils et de fonctionnaires étaient totalement ou partiellement d'accord avec cet énoncé. Par contre, si plus de la moitié des experts-conseils ont répondu «oui», seul un fonctionnaire sur quatre était tout à fait d'accord.

La plupart des fonctionnaires étaient plus ou moins d'accord avec cet énoncé; seulement dix pour cent d'entre eux n'étaient pas d'accord avec lui. On peut penser que ces répondants estimaient que les assises théoriques et empiriques des pratiques d'évaluation étaient plus ou moins identiques à celles de la planification ou en faisaient déjà partie intégrante, ou les deux.

La planification municipale fait appel à des techniques d'intervention plus ou moins semblables à celles qui servent aux évaluations environnementales. Toutefois, nous estimons, quant à nous, que les évaluations des incidences environnementales comportent plusieurs volets importants, comme une connaissance des sciences écologiques et la capacité de les appliquer, ainsi qu'une très bonne compréhension des phénomènes biotiques et abiotiques (y compris leur dynamique probable en cas de stress ou d'incidences imminentes). Quant à elle, l'évaluation des conséquences postérieures à la réalisation de projets repose sur des techniques et des méthodes de mesure analytiques et scientifiques particulières que ne connaissent généralement pas les spécialistes de la planification municipale. On ne peut que spéculer sur le nombre de répondants qui ont pu faire ces distinctions entre les connaissances et les compétences nécessaires lorsqu'ils ont exprimé leur accord avec l'énoncé 15.

Malheureusement, le sondage ne demandait pas aux fonctionnaires municipaux de préciser les connaissances et compétences «particulières» jugées nécessaires. Nous n'avons pas non plus posé de questions sur les pratiques d'emploi et d'embauche des dix dernières années, questions qui nous auraient permis de mesurer l'intégration des connaissances et compétences particulières en matière d'évaluation environnementale au processus de planification municipale. Toutefois, les deux questions qui suivent nous donnent certains indicateurs de base.

Q9. *Y a-t-il une personne occupant le poste d'agent ou d'agente de l'environnement au sein de votre organisme?* (Question adressée uniquement aux directeurs administratifs)

Directeurs administratifs

Oui	75 %	Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales
Non	25 %	
n=8		

Q10. *Votre service de planification emploie-t-il une personne (ou des personnes) ayant les compétences professionnelles requises pour organiser, mener et effectuer des tâches, des projets, des études ou des missions spéciales relatives aux évaluations environnementales ou aux vérifications environnementales?* (Question adressée uniquement au chef du service de planification)

Chefs du service de planification municipale

Oui	25 %
Non	50 %
L'idée est à l'étude	25 %
Ne sais pas	0 %
n=8	

Ces réponses révèlent, en fait, que très peu de services de planification semblent compter un nombre minimal de spécialistes du domaine.

Évidemment, la nomination d'un agent de l'environnement au sein d'un organisme municipal (dans le service de planification ou ailleurs) ne semble pas encore généralisée. Toutefois, le fait que six des 14 directeurs administratifs interrogés n'aient pas répondu à cette question nuance le fort pourcentage obtenu à la question 9 (75 pour 100). Le tiers des chefs des services de planification n'ont pas répondu non plus à cette question. Nous espérons que cela ne résultait pas d'un manque de connaissances fiables de la situation.

Lorsque le sondage a été mené, en 1994, diverses provinces (Alberta, Ontario, Nouvelle-Écosse et Colombie-Britannique) envisageaient de modifier leur loi sur l'aménagement ou étaient déjà en train de la modifier. La question 17.2 a ramené les participants à la question de la pertinence des dispositions législatives à la lumière des modifications imminentes.

Q17.2 *Mon opinion professionnelle est que les modifications proposées à la loi sur l'aménagement comprennent des dispositions suffisantes et efficaces permettant d'effectuer des évaluations environnementales dans toutes les situations où elles devraient être effectuées.*

Fonctionnaires	
Tout à fait d'accord	7 %
Plus ou moins d'accord	33 %
Pas d'accord	27 %
Pas d'accord du tout	20 %
Aucune opinion	13 %
n=15	

Les 15 fonctionnaires qui ont répondu à cette question provenaient des trois provinces qui procédaient à la modification de leur loi sur l'aménagement. La répartition des opinions consignées ci-dessus était pratiquement la même dans chacune de ces trois provinces. Ces constatations ne sont guère concluantes si ce n'est que pratiquement personne ne croit vraiment que les modifications apportées actuellement aux diverses lois sur l'aménagement vont améliorer la situation.

L'autre ensemble de questions (question 18, a1 à a8) vise à déterminer les mesures qui peuvent être prises pour améliorer l'intégration des évaluations environnementales au processus de planification municipale. Chaque énoncé formule plusieurs principes et énumère les avantages qui découlent des évaluations environnementales et d'autres pratiques dont traitent fréquemment les ouvrages spécialisés et les tribunes professionnelles.

Q18. LISTE A: *En tenant compte du milieu de votre organisme, de votre expérience de gestion et de votre évaluation de la situation présente et future, NOTEZ les énoncés suivants en écrivant 1, 2, 3, 4 ou 5 dans la colonne de droite.*

1= d'accord, 2= plutôt d'accord, 3= plutôt en désaccord, 4= pas d'accord, 5= aucune opinion

a1 Une intégration dès le départ de l'évaluation environnementale et des questions de conservation des ressources dans la planification stratégique de la municipalité réduira ou atténuera les préoccupations du public qui peuvent -- et c'est souvent le cas -- mener à des révisions coûteuses au cours des étapes finales de la planification et du processus de contrôle de l'aménagement.

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	83 %	D'accord et plutôt d'accord	81 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	17 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	17 %
Aucune opinion	0 %	Aucune opinion	5 %
n=18		n=42	

Apparemment, pratiquement tout le monde croit qu'il existe un lien entre une compréhension rigoureuse du processus au tout début et la satisfaction du public et l'économie générale d'efforts aux étapes ultérieures. Toutefois, cela peut simplement indiquer que les sujets interrogés ont répondu de la façon qu'exigent la «logique de la planification» et la «théorie». Cependant, il faut examiner de plus près ce point de vue de la minorité (une personne sur six). Il est évident que nous n'avons pas encore toutes les preuves empiriques et que les données dont nous disposons ne sont pas entièrement fiables. En fait, nous n'avons que des données éparées et non concluantes sur le taux de satisfaction du public et ses préoccupations. Par contre, dans la mesure où, d'une part, les principes et les croyances professionnelles sont les éléments moteurs de toute initiative d'amélioration et que, d'autre part, nous traitons ici du jugement éclairé de spécialistes du domaine, on devrait tenir compte de ce pourcentage d'accord.

a2 Si les planificateurs municipaux avaient des connaissances ou l'accès à des connaissances sur l'évaluation environnementale et la conservation des ressources, les retards et les révisions coûteuses à des étapes ultérieures seraient réduits.

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	83 %	D'accord et plutôt d'accord	78 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	11 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	12 %
Aucune opinion	6 %	Aucune opinion	10 %
n=18		n=41	

Ici, le taux imposant d'accord entre les deux groupes de répondants, et à l'intérieur de chaque groupe, est rassurant.

a3 *Des vérifications environnementales périodiques fourniront aux cadres municipaux et provinciaux des renseignements importants aux moments opportuns qui leur permettront d'améliorer l'efficacité des décisions au plan financier.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	78 %	D'accord et plutôt d'accord	71 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	0 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	14 %
Aucune opinion	22 %	Aucune opinion	15 %
n=18		n=42	

Fait assez curieux, un pourcentage plus élevé d'experts-conseils (un sur cinq) que de fonctionnaires n'avaient pas d'opinion. Toutefois, les répondants avaient tendance à convenir que les vérifications environnementales constitueraient des outils de gestion précieux pour la municipalité et que la réalisation de vérifications serait «rentable».

En effet, la réalisation de vérifications environnementales périodiques comporte une certaine logique fiscale indéniable. Toutefois, on ne peut justifier ces vérifications que si le secteur privé ou le secteur public doit les payer. Deuxièmement, les réponses positives à cette question ne sont pas compatibles avec les réponses antérieures. En effet, si les vérifications environnementales influent autant sur la validité écologique des projets réalisés dans le contexte municipal, comment se fait-il que si peu de municipalités en effectuent?

a4 *Des rapports annuels sur l'état de l'environnement fourniront au public et aux organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE) des renseignements sur les faits et les tendances sur lesquels ils pourront se fonder pour améliorer l'efficacité de leurs interventions dans le dossier environnemental.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	78 %	D'accord et plutôt d'accord	74 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	22 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	24 %
Aucune opinion	0 %	Aucune opinion	2 %
n=18		n=42	

a5 *Des rapports annuels sur l'état de l'environnement constitueront une base de données et une source de renseignements importantes et utiles pour les planificateurs et les décideurs municipaux et provinciaux.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	82 %	D'accord et plutôt d'accord	95 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	18 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	5 %
Aucune opinion	0 %	Aucune opinion	0 %
n=18		n=40	

Nous invitons les lecteurs qui veulent bien comprendre ces deux énoncés à revoir les réponses à la question 13 ci-dessus. Étant donné le nombre important de réponses positives aux questions 18a4 et 18a5, on peut se demander pourquoi les municipalités ne font pas un usage plus fréquent ou plus exhaustif des rapports sur l'état de l'environnement. Cette question est particulièrement liée au volet «base de données» des rapports sur l'état de l'environnement.

a6 *Des renseignements précis et fournis périodiquement sur les questions environnementales et la conservation des ressources sont importants et utiles pour les planificateurs et les décideurs municipaux, qu'il s'agisse de planification à long terme ou de gestion quotidienne.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	89 %	D'accord et plutôt d'accord	95 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	11 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	5 %
Aucune opinion	0 %	Aucune opinion	0 %
n=18		n=42	

a7 *Une bonne planification en matière d'environnement et de conservation des ressources peut souvent être économique pour les gouvernements, les administrations municipales et les organismes du secteur privé.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	89 %	D'accord et plutôt d'accord	89 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	11 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	9 %
Aucune opinion	0 %	Aucune opinion	2 %
n=18		n=42	

Le nombre écrasant de réponses positives aux questions 18a6 et 18a7 n'était pas inattendu, mais il soulève la question suivante : quelles mesures sont prises pour traiter de ces préoccupations? Le taux d'accord impressionnant parmi les fonctionnaires et les experts-conseils sur la question de la rentabilité semblerait fortement appuyer le concept d'«intégration» de l'évaluation et d'autres pratiques environnementales au système de planification municipale. Mais il reste tout de même une question clé : qui devrait assumer les coûts? Le secteur privé? L'administration municipale? Le gouvernement provincial? Ou les trois secteurs en fonction d'une formule de partage des coûts?

a8 *L'intégration des évaluations environnementales et de la planification municipale permettra de rationaliser le processus d'approbation.*

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	83 %	D'accord et plutôt d'accord	69 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	11 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	17 %
Aucune opinion	6 %	Aucune opinion	14 %
n=18		n=42	

Une fois de plus, une majorité écrasante de répondants semblait penser que «l'intégration est synonyme de rationalisation».

Bref, une majorité importante (de 70 à 90 pour 100) des deux groupes de répondants était d'accord avec la plupart de ces énoncés. Peu ont répondu «Aucune opinion». Cependant, il faut mentionner que six des 42 fonctionnaires n'avaient aucune opinion sur l'«intégration» et qu'un pourcentage équivalent d'entre eux n'était pas d'accord avec cet énoncé.

Signalons aussi que l'énoncé a8 a recueilli le nombre le moins élevé de réponses positives, soit seulement 69 pour 100 des fonctionnaires et 83 pour cent des experts-conseils. Par contre, les répondants étaient catégoriquement d'accord avec l'énoncé concernant les avantages qui résulteraient d'une intégration anticipée des questions environnementales et de conservation des ressources au processus de planification stratégique (18a1).

2.4 Points de vue et opinions face à l'avenir

Un ensemble d'énoncés (question 19, b1 à b6) portaient sur l'«intégration» et la «capacité».

19 LISTE B : *En tenant compte du milieu de votre organisme, de votre expérience de gestion et de votre évaluation de la situation présente et future, NOTEZ les énoncés suivants en inscrivant : 1, 2, 3, 4 ou 5 dans la colonne de droite :*

1= d'accord, 2= plutôt d'accord, 3= plutôt en désaccord, 4= pas d'accord, 5= aucune opinion

b1 *L'intégration de l'évaluation environnementale et de la planification municipale nécessitera une réorganisation importante de la structure ou du processus de prise de décisions de la direction de l'organisme.*

Fonctionnaires

Tout à fait d'accord	24 %
Plutôt d'accord	38 %
Plutôt en désaccord	21 %
Pas d'accord	12 %
Aucune opinion	5 %
n=42	

Un seul fonctionnaire sur quatre accepte inconditionnellement cet énoncé, mais un nombre important d'entre eux l'accepte avec des réserves. Un tiers des fonctionnaires n'étaient pas d'accord ou étaient plutôt en désaccord avec l'énoncé. La répartition des points de vue est importante.

Le tableau ci-dessous regroupe les données, facilitant ainsi les comparaisons entre les réponses des experts-conseils en environnement et celles des fonctionnaires.

Experts-conseils en environnement	Fonctionnaires
D'accord et plutôt d'accord	D'accord et plutôt d'accord
Plutôt en désaccord et pas d'accord	Plutôt en désaccord et pas d'accord
Aucune opinion	Aucune opinion
n=17	n=42

Une bonne majorité des fonctionnaires semblent penser que l'intégration de l'évaluation des incidences environnementales au processus de planification municipale nécessitera une réorganisation importante de l'organisme. Les opinions sont très partagées dans les six provinces. Par exemple, les fonctionnaires de l'Alberta et du Québec sont d'accord ou plutôt d'accord avec l'énoncé, tandis que tous ceux de la Colombie-Britannique, à l'exception d'un seul, ne sont pas d'accord avec lui. Quant à eux, les fonctionnaires du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario se répartissent en deux camps plus ou moins égaux.

Par contre, la moitié des experts-conseils ont plutôt tendance à ne pas être d'accord. Cela signifie peut-être qu'ils pensent que les évaluations des incidences environnementales pourraient être et seront confiées en sous-traitance.

On obtient des réponses opposées quand on demande aux répondants ce qu'ils pensent de l'«addition éventuelle de ressources internes» :

b2 *L'intégration de l'évaluation environnementale et de la planification municipale nécessitera des ressources supplémentaires (financières, professionnelles, techniques ou technologiques) qui ne seront probablement pas disponibles dans l'avenir rapproché.*

Fonctionnaires	
Tout à fait d'accord	38 %
Plutôt d'accord	29 %
Plutôt en désaccord	21 %
Pas d'accord	12 %
Sans opinion	0 %
n=42	

Cet énoncé regroupe deux conditions préalables à l'intégration : des ressources municipales supplémentaires peuvent être nécessaires, mais elles peuvent être difficiles à obtenir. Deux tiers des fonctionnaires étaient d'accord avec cet énoncé. Les fonctionnaires de l'Alberta, du Québec et du Manitoba étaient ceux qui étaient le plus d'accord, alors qu'en Colombie-Britannique, en Ontario et en Nouvelle-Écosse, les opinions étaient partagées plus également. Il convient aussi de préciser que les fonctionnaires des toutes petites municipalités et des municipalités non métropolitaines étaient en général d'accord avec cet énoncé. On peut raisonnablement penser que la pénurie actuelle de ressources dans ces contextes municipaux s'accompagne d'une quasi-impossibilité de les augmenter.

Étant donné que les fonctionnaires sont les principaux agents de changement et d'amélioration du système, les réponses à cette question sont particulièrement importantes du point de vue stratégique. Dans certaines provinces, les fonctionnaires reconnaissent clairement le besoin d'accroître les ressources internes; par contre, dans d'autres, les réponses sont plus partagées. Pourtant -- et les ouvrages spécialisés le confirment -- il ne fait aucun doute que les gouvernements provinciaux devront répondre aux besoins des petites municipalités.

Les tableaux ci-dessous révèlent que contrairement aux fonctionnaires, la moitié des experts-conseils en environnement ne croient pas au besoin d'accroître les ressources internes.

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	33 %	D'accord et plutôt d'accord	67 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	56 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	33 %
Aucune opinion	11 %	Aucune opinion	0 %
n=18		n=42	

Cette comparaison semble indiquer que si une municipalité ne possède pas les ressources internes nécessaires pour intégrer l'évaluation des incidences environnementales au processus de la planification municipale, elle risque d'être obligée de faire appel à des spécialistes de l'extérieur. Une autre solution serait de remplacer le personnel en poste ou de lui dispenser une formation. Cette dernière solution peut se révéler plutôt difficile à mettre en oeuvre, compte tenu des restrictions financières actuelles et prévues dans un proche avenir.

Aucune de ces options n'est vraiment pratique pour les petites villes et les municipalités rurales. Les gouvernements provinciaux devront leur fournir une aide spécialisée directe ou, à l'occasion, leur offrir des subventions au titre de l'embauche d'experts-conseils.

b3 *L'intégration de l'évaluation environnementale et de la planification municipale augmentera probablement les coûts des intervenants du secteur privé au sein du réseau des services de planification (p. ex., coûts liés à la préparation et à l'élaboration des plans, aux permis d'aménagement, etc.).*

Fonctionnaires	
D'accord	26 %
Plutôt d'accord	31 %
Plutôt en désaccord	21 %
Pas d'accord	12 %
Aucune opinion	10 %
n=42	

Une faible majorité (57 pour 100) des répondants estiment que l'intégration des évaluations environnementales à la planification municipale se traduira par une augmentation des frais que devra assumer le secteur privé, probablement parce qu'il sera nécessaire de faire payer quelqu'un. Les fonctionnaires de l'Alberta et du Québec avaient généralement ce point de vue. Toutefois, les fonctionnaires des autres provinces avaient des opinions partagées sur cette question.

Ceux qui n'étaient pas tout à fait d'accord avec ce point de vue se répartissaient dans toutes les autres catégories. Cela semble indiquer, une fois de plus, que les fonctionnaires ne comprennent pas bien la méthode du coût complet ou le mode de répartition (actuel ou préférable) des frais entre les divers secteurs.

Les comparaisons avec les experts-conseils (ci-dessous) ne révèlent aucun écart important entre les deux groupes.

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	44 %	D'accord et plutôt d'accord	57 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	39 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	33 %
Aucune opinion	17 %	Aucune opinion	10 %
n=18		n=42	

b4 *L'intégration de l'évaluation environnementale et de la planification municipale signifiera probablement que toutes les catégories de plans, de projets d'aménagement ou de travaux nécessiteront une évaluation des incidences environnementales.*

Fonctionnaires	
D'accord	19 %
Plutôt d'accord	17 %
Plutôt en désaccord	29 %
Pas d'accord	26 %
Aucune opinion	10 %
n=42	

Seulement un peu plus du tiers (36 pour 100) des fonctionnaires des six provinces estiment que l'intégration signifie qu'il faudra réaliser une évaluation environnementale à l'égard de toutes les catégories de plans, de projets d'aménagement ou de travaux. Une bonne majorité des répondants ne partagent pas ce point de vue; ils croient peut-être que de telles évaluations ne seront pas toujours efficaces ou efficaces.

Les répondants de la Colombie-Britannique sont particulièrement réceptifs à l'idée de l'intégration. Dans les cinq autres provinces, les opinions varient grandement.

Le point de vue des experts-conseils varie énormément de celui des fonctionnaires. En effet, les trois-quarts d'entre eux sont en désaccord avec cet énoncé, mais un tiers des fonctionnaires, quant à eux, sont d'accord. Toutefois, le taux de désaccord parmi les répondants des deux groupes appuie les conclusions publiées dans de nombreux ouvrages, à savoir qu'on peut appliquer un système progressif de techniques d'évaluation et d'études approfondies ou d'enquêtes à l'ensemble des projets d'aménagement et de développement.

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	17 %	D'accord et plutôt d'accord	36 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	78 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	55 %
Aucune opinion	5 %	Aucune opinion	9 %
n=17		n=42	

b5 *L'intégration de l'évaluation environnementale et de la planification municipale nécessitera qu'on élabore une nouvelle loi ou qu'on modifie la loi sur l'aménagement, et cela est improbable étant donné la conjoncture ou la situation actuelle.*

N.B. : Nous n'avons pas analysé les réponses à cette question.

b6 *L'intégration de l'évaluation environnementale et de la planification municipale nécessitera probablement l'adoption d'un règlement au niveau municipal, et cela est improbable étant donné la conjoncture ou la situation actuelle.*

Fonctionnaires	
D'accord	9 %
Plutôt d'accord	17 %
Plutôt en désaccord	17 %
Pas d'accord	21 %
Aucune opinion	36 %
n=42	

La constatation la plus frappante est la suivante : plus du tiers des fonctionnaires n'ont pas d'opinion sur cette question. La ventilation des réponses selon les provinces peut jeter un peu plus de lumière sur la question. Toutefois, il importe de signaler que très peu de fonctionnaires semblent favoriser ou prévoir une réglementation codifiée. Il en va de même des experts-conseils.

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	28 %	D'accord et plutôt d'accord	26 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	39 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	38 %
Aucune opinion	33 %	Aucune opinion	36 %
n=18		n=42	

b7 *L'intégration de l'évaluation environnementale et de la planification municipale compliquera le processus d'approbation à un point probablement inacceptable pour les municipalités ou les organismes du secteur privé.*

Fonctionnaires	
D'accord	10 %
Plutôt d'accord	24 %
Plutôt en désaccord	21 %
Pas d'accord	29 %
Aucune opinion	16 %
n=42	

Dans chaque province, sauf l'Alberta, les répondants étaient plutôt en désaccord avec cet énoncé. Par contre, les participants de l'Alberta croyaient que l'intégration *compliquerait* davantage le processus d'approbation et qu'elle serait probablement rejetée par les municipalités et le secteur privé, et surtout par ce dernier. Les fonctionnaires de l'Alberta se montraient également

sceptiques face aux possibilités administratives ou à la valeur pratique d'intégrer officiellement l'évaluation environnementale au processus de planification municipale.

Dans les cinq autres provinces, les répondants paraissaient plus ouverts à l'idée de changement et semblaient aussi croire que les autres organismes, tant du secteur privé que du secteur public, seraient généralement plus disposés à adopter un processus d'approbation intégré.

Si l'on tient compte de toutes les réponses, seulement *un tiers de tous les répondants* (34 pour 100) estiment que l'intégration de l'évaluation des incidences environnementales au processus de planification municipale *compliquera* le processus d'approbation à un point probablement inacceptable (ci-dessous).

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
D'accord et plutôt d'accord	33 %	D'accord et plutôt d'accord	34 %
Plutôt en désaccord et pas d'accord	61 %	Plutôt en désaccord et pas d'accord	50 %
Aucune opinion	6 %	Aucune opinion	16 %
n=18		n=42	

À la fin du questionnaire, nous avons demandé aux participants de choisir l'un des quatre scénarios élaborés par l'équipe de recherche. (Voir annexe 2)

Chaque scénario énonce quelques grandes hypothèses à l'égard de la *situation future*, principalement en ce qui concerne le milieu social, politique et fiscal, puis décrit un statut correspondant pour l'évaluation environnementale dans le contexte de la planification municipale.

#1 *Statu quo* -- Le statut de l'évaluation environnementale et ses rapports et rôles avec le système de planification municipale restent plus ou moins semblables à ce qu'ils sont aujourd'hui.

#2 *Le système de planification provinciale-municipale s'adapte et intègre l'évaluation environnementale et la planification municipale* -- Les municipalités adoptent de nombreux outils de gestion de l'environnement, intègrent l'évaluation des incidences environnementales à des niveaux stratégiques de prise de décisions en matière de planification et de développement, procèdent à une restructuration organisationnelle et adoptent des méthodes plus efficaces de traitement et de résolution des considérations environnementales.

#3 *Les pouvoirs publics procèdent à des évaluations environnementales, mais à l'extérieur du cadre du système municipal* -- Les pouvoirs publics confient, par voie de contrat, la fourniture de principaux services de planification et d'étude de l'environnement à des spécialistes reconnus et n'apportent aucun changement important sur les plans de la législation ou du système au cadre des évaluations environnementales.

#4 *Les consommateurs et les politiciens municipaux progressent dans la voie de la durabilité* -- Les municipalités procèdent à une restructuration et à un réalignement et à un renouvellement de leurs techniques de planification municipale qui sont axées sur des critères,

des buts et des objectifs de durabilité, lesquels constituent de nouvelles assises normatives de planification ou des assises normatives renouvelées.

Cinquante-trois des 57 répondants estimaient avoir choisi le bon scénario. (Question 20.2).

Q20.1 Choisissez l'un des quatre scénarios suivants.

Experts-conseils en environnement		Fonctionnaires	
Scénario 1	19 %	Scénario 1	12 %
Scénario 2	31 %	Scénario 2	44 %
Scénario 3	38 %	Scénario 3	24 %
Scénario 4	13 %	Scénario 4	20 %
n=16		n=41	

Les réponses à cette question sont intéressantes à plus d'un égard.

- Il n'y a pas de majorité dans l'un ou l'autre des deux groupes qui favorise un scénario en particulier.
- Le scénario 2, l'intégration éventuelle, obtient la note la plus élevée quand on confond les résultats des deux groupes (40 pour 100). Le scénario 3 vient au deuxième rang (28 pour 100). Quant à lui, le scénario 4 ne rallie qu'un répondant sur cinq. Enfin, seulement cinq des fonctionnaires et trois des experts-conseils (de cinq des six provinces) préfèrent le statu quo (scénario 1).
- Les *experts-conseils* donnent pratiquement la même préférence aux scénarios 2 et 3 (total : 69 pour 100).
- Près de la moitié des *fonctionnaires* choisissent le scénario 2. Pratiquement, tous les autres (44 pour 100) choisissent, à parts plus ou moins égales, les scénarios 3 et 4. Autrement dit, un fonctionnaire sur quatre opte pour le scénario 3, qui prévoit la prestation de certains services environnementaux par le secteur privé.

Les comparaisons entre les provinces révèlent des écarts intéressants :

- La majorité des sujets interrogés au Québec favorisent le scénario 3 par rapport aux scénarios 2 ou 4. En d'autres mots, ils estiment qu'à l'avenir, les évaluations environnementales seront confiées à des experts *indépendants* de l'administration municipale.
- Dans les cinq autres provinces, l'inverse s'est produit : deux tiers des fonctionnaires préféraient le scénario 2 ou 4 au scénario 3.

* En Ontario, cinq des sept fonctionnaires ont retenu le scénario 2.

- * Au Manitoba, les répondants ont choisi soit le scénario 2, soit le scénario 4, ce qui révèle une certaine sensibilisation aux initiatives du gouvernement provincial dans le domaine des stratégies et mesures législatives visant le développement durable.

Cette divergence de points de vue face aux perspectives d'avenir est probablement attribuable, en bonne partie, au contexte socio-politique et économique de chaque province et au système de réglementation en vigueur dans chacune d'elles. Pourtant, nous pensions aussi que le fait que les répondants soient des gestionnaires et occupent des postes aux caractéristiques bien précises pourrait avoir une certaine influence sur leurs perceptions de l'avenir. En tout état de cause, la ventilation des réponses par poste n'a pas permis d'appuyer cette hypothèse.

Choix des scénarios parmi les fonctionnaires

Poste	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Directeur administratif	1	4	2	2
Agent de l'environnement	1	2	4	4
Chef de la planification	3	5	1	-
Responsable des affaires municipales	-	3	1	2
Responsable de l'environnement	-	4	2	-

Il est intéressant de faire des observations sur certaines caractéristiques de la répartition de ces réponses.

- L'écart des réponses illustre l'improbabilité d'arriver à une entente sur une *seule* «solution» aux questions soulevées dans l'étude.
- Seuls les trois fonctionnaires *municipaux* de Calgary ont chacun choisi un scénario différent (Scénarios 1, 2 et 4). Dans les autres municipalités, au moins deux des trois fonctionnaires choisissaient le même scénario.
- La moitié des directeurs administratifs et des chefs de la planification des municipalités favorisaient le scénario 2 (intégration). L'autre scénario qu'ont retenu les gestionnaires de la planification était le statu quo (scénario 1).
- Aucun gestionnaire de la planification n'a choisi le scénario 4 (variante sur la réforme de la planification et du développement durable).
- Les deux fonctionnaires provinciaux des six provinces favorisaient surtout le scénario 2 (sept réponses sur douze). Certains ont choisi le développement durable (scénario 4). Personne ne s'attendait au maintien du statu quo (scénario 1).

- Fait important à signaler, seulement un responsable de la planification et deux directeurs administratifs ont retenu le scénario 3. Quant à eux, les agents de l'environnement (un cinquième de l'échantillon) préféraient plutôt ce scénario ou le scénario 4.

2.5 Conclusions

Nous pouvons tirer six conclusions du sondage mené auprès des fonctionnaires :

1. Seule une poignée de fonctionnaires municipaux ont retenu le statu quo comme «solution». *Aucun* fonctionnaire provincial n'a choisi cette solution.
2. Même si les sujets interrogés favorisaient pour la plupart l'intégration des évaluations environnementales au processus de planification municipale, l'unanimité à cet égard était loin de régner parmi eux.
3. La gamme des points de vue sur le recours à des spécialistes externes *et* l'adoption de normes de développement durable pour renouveler les méthodes de planification était intéressante. Aucun des gestionnaires de la planification ne partageait ce point de vue, mais un certain nombre de directeurs administratifs, de responsables des affaires municipales et d'agents de l'environnement (surtout ces derniers) ont retenu cette option.
4. Les répondants considéraient la délégation des évaluations des incidences environnementales et d'autres activités d'évaluation à des spécialistes de l'extérieur comme une solution plausible. Si on suppose que les gouvernements maintiendront leur programme de restrictions financières et que les municipalités procéderont à des initiatives de restructuration, cette solution, même si elle n'est que partielle, peut sembler intéressante. Le recours à des spécialistes de l'extérieur n'est pas nécessairement incompatible avec le scénario 2 (intégration). Autrement dit, les fonctionnaires estiment vraisemblablement que les experts-conseils indépendants pourront ou seront, à l'avenir, intégrés de façon régulière et continue au processus de planification municipale quotidien et annuel, que ce soit sur une base stratégique ou ponctuelle.
5. Toutefois, il n'est pas surprenant de constater que les fonctionnaires estimaient plutôt que les évaluations environnementales seraient réalisées à l'interne, par les agents municipaux. C'est probablement parce qu'ils considèrent qu'il s'agit là de la meilleure façon de garder un certain contrôle sur le contenu de fond des évaluations des incidences, d'assurer la rigueur et le sérieux des procédures d'évaluation des incidences ou d'autres types d'évaluations, et de contrôler les ressources devant être affectées aux «considérations environnementales» en général.
6. Il est quelque peu surprenant que le scénario de réforme de la planification et du développement durable n'ait retenu la faveur que d'un répondant sur six et qu'aucun gestionnaire de la planification ne l'ait choisi. On aurait été en droit de penser que cette solution aurait rallié un plus grand nombre de sujets interrogés, étant donné les initiatives de «durabilité» qu'ont entreprises dernièrement plusieurs gouvernements provinciaux et le fait

que les milieux industriels et commerciaux procèdent actuellement à une restructuration à des fins de durabilité et à une modification correspondante de leurs comportements et politiques opérationnels.

Il nous reste une question à résoudre : *Existe-t-il aujourd'hui, au niveau municipal, une philosophie «de pointe» de la planification municipale axée sur l'environnement et définie en fonction de l'écologie?*



CHAPITRE 3

Évaluation environnementale : Critiques et propositions

Le présent chapitre comprend des comptes-rendus d'ouvrages et d'articles de plusieurs auteurs sur des questions et des concepts de l'évaluation environnementale qui sont importants tant du point de vue général que du point de vue de la planification municipale. Suite à un examen détaillé des publications sur les évaluations des incidences environnementales et d'autres outils de gestion de l'environnement, nous avons retenu dix ouvrages pour étude. Tous sont relativement récents et importants sur le plan qualitatif, et tous ont directement trait au sujet de notre enquête.

Nombre des auteurs traitent des diverses applications des évaluations environnementales et examinent d'un oeil critique l'efficacité et les défaillances opérationnelles des pratiques d'évaluation. D'autres font des commentaires intéressants sur les concepts normatifs et les modèles de changement. Toutefois, la grande quantité d'articles sur les mesures qui «devraient être prises» ne s'accompagne pas d'un nombre équivalent de documents sur les meilleures méthodes de mise en oeuvre des modifications aux systèmes de planification et d'organisation des municipalités. Nous n'avons pu, non plus, trouver des études sur les coûts et les avantages des modèles de changement organisationnels ou des rapports de recherche sur la création de capacités.

Nous avons regroupé les ouvrages et articles examinés en deux groupes : les critiques et les solutions, et les propositions normatives de changement. On trouvera, en conclusion, quelques commentaires récapitulatifs.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches CIRUR

3.1 Évaluations critiques et mesures correctives

- ◆ Audrey Armour, 1990. «Impact Assessment and the Planning Process: A Status Report.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 9.

Le principal message de cet auteur est le suivant : l'évaluation des incidences environnementales est un *outil mal utilisé*. L'intégration de l'évaluation des incidences au système de planification a échoué en raison d'une préoccupation excessive avec les exigences du processus et des modalités. On accorde une importance démesurée aux rapports sur l'évaluation des incidences au détriment de la promotion des grands objectifs d'une évaluation des incidences environnementales.

En pratique, les évaluations des incidences environnementales ne visent généralement que les projets et leur réalisation est confiée à des spécialistes du secteur privé et aux auteurs de rapports. Par conséquent, elles ne sont plus reliées aux processus publics de planification et de prise de décision. De plus, les ingénieurs et les avocats jouent un rôle

très important dans le domaine des évaluations environnementales, alors que les écologistes, les biologistes, les sociologues, les anthropologues et les spécialistes d'autres disciplines se voient relégués au second plan.

- ◆ Audrey Armour, 1989. «Integrating Impact Assessment in the Planning Process: From Rhetoric to Reality.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 8.

L'efficacité des évaluations des incidences environnementales est fonction de leur point d'intersection avec la planification. Cependant, ces évaluations ne servent le plus souvent qu'à évaluer un plan et ne font pas *partie intégrante* du processus de planification. L'intégration de l'évaluation des incidences environnementales au système de planification suppose la réforme de ce système grâce à l'introduction de trois mesures correctives :

- L'intégration technique (ou disciplinaire), qui fait intervenir les facteurs écologiques, sociaux et économiques et soulève de nombreux défis, dont les restrictions budgétaires, le manque de comparabilité des données et la pénurie de méthodes d'évaluation intégrée faisant autorité.
 - L'intégration consultative (médiative), qui réunit des intérêts divergents et des points de vue rivaux en un processus unificateur sur les plans social, économique et politique.
 - L'intégration des organismes et des principaux acteurs, qui regroupe les organismes de mise en oeuvre des secteurs public et privé pour favoriser une approche de gestion unifiée.
- ◆ Katherine Davies, 1991. *The Role of Environmental Considerations in Municipal Decision Making in Canada and Some Preliminary Comments on Municipalities and the Proposed Canadian Environmental Assessment Act*. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE).

Ce rapport analyse les processus de prise de décisions dans le domaine de l'environnement en fonction d'un sondage mené auprès de 32 villes, petites et grandes, et municipalités rurales du pays. Plusieurs municipalités ont officiellement adopté un mécanisme d'évaluation doté des pouvoirs prévus au processus du plan officiel. Le processus d'évaluation comprend quatre grandes caractéristiques :

- Règle générale, les évaluations environnementales et les évaluations des incidences environnementales sont réalisées à l'égard de projets dans des régions écologiquement sensibles et de nouvelles zones suburbaines (nouveaux sites). Les principaux problèmes ou défis qui y sont reliés sont les suivants : incapacité des agents municipaux de faire des évaluations adéquates par suite d'un manque de connaissances et d'expérience, et absence de lignes directrices qui expliquent aux promoteurs du secteur privé les modalités à suivre et les objectifs de l'évaluation.

- Le processus d'évaluation laisse à désirer, pour un certain nombre de raisons possibles. L'envergure et l'importance des considérations environnementales qui influent véritablement sur le processus de prise de décisions dans le domaine de la planification sont principalement fonction du contexte et tributaires de divers éléments, dont les messages imprécis des gouvernements provinciaux, qui encouragent et découragent, à tour de rôle, les évaluations environnementales, la faible importance que les politiciens municipaux accordent au dossier de l'environnement, et la tendance à rendre les gouvernements provinciaux et fédéraux, plutôt que les administrations municipales, responsables de la protection de l'environnement et des évaluations environnementales.
- Lorsque les considérations environnementales sont intégrées au système de planification locale, la lenteur du processus d'approbation des aménagements accroît le niveau de frustration et entraîne une augmentation des coûts que doit supporter le milieu industriel.
- Les ressources dont disposent les municipalités pour faire des évaluations environnementales et des évaluations des incidences environnementales sont insuffisantes. Par conséquent, seules les municipalités plus importantes et (par conséquent) plus «riches» peuvent se permettre ce genre d'évaluations.

Davies énumère trois autres obstacles :

- Comportement organisationnel : Les spécialisations traditionnelles des divers services municipaux, leurs «champs de compétences» fonctionnels et les modalités de gestion hiérarchique, les règles et les mécanismes de contrôle des programmes constituent des forces négatives limitatives. Il est difficile de coordonner les activités de divers services et de favoriser la collaboration, sauf sur une base ponctuelle.
 - Comités : De nombreuses villes ont mis sur pied un ou plusieurs groupes d'étude, tables rondes, comités inter-services, comités consultatifs citoyens-administrateurs, etc. On peut toutefois se demander si ces groupes et comités ont eu une influence significative sur les projets d'aménagement.
 - Mesures législatives : Règle générale, la loi sur les municipalités et la loi sur l'aménagement du territoire ne traitent pas, ou ne traitent de façon encourageante ou opérationnelle, des considérations environnementales ou du bien-fondé des évaluations.
- ◆ Geoffrey McDonald et A. Lex Brown, 1989. «Planning and Management Processes and Environmental Assessment.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 8, n° 1 : 261-275.

Les auteurs signalent que les évaluations environnementales et les évaluations des incidences environnementales sont généralement réalisées trop tard et servent souvent à justifier des décisions déjà prises.

Bien que les planificateurs aient besoin de conseils sur les incidences probables au début du processus, la difficulté de prédire et d'évaluer les conséquences s'aggrave lorsqu'on procède à leur analyse avant d'avoir en main toutes les données. À l'étape préliminaire de la planification et de la conception du projet, la pénurie de données empêche en fait la réalisation d'une évaluation concluante des incidences.

En outre, le personnel des unités de planification n'a généralement ni les connaissances spécialisées pour faire des évaluations environnementales appropriées, ni la responsabilité de faire de telles évaluations.

McDonald et Brown recommandent que l'évaluation environnementale constitue une activité séparée et distincte. Ils préconisent l'intégration des techniques d'évaluation au processus de planification à toutes les étapes et favorisent la définition appropriée des intentions et des attentes à chaque étape.

3.2 Propositions et concepts de caractère normatif

- ◆ Arthur J. Conacher, 1995. «The Integration of Land-Use Planning and Management with Environmental Impact Assessment: Some Australian and Canadian Perspectives.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 12, n° 4.

Selon Conacher, il n'existe aucune corrélation opérationnelle efficace entre les plans régionaux actuels et la planification au niveau des projets. Les promoteurs de projets ou de travaux ne sont pas tenus d'illustrer les rapports entre leurs projets et un plan régional ou une «biorégion» quelconque ou d'expliquer de quelle façon leurs projets amélioreront un plan régional ou une bio-région ou, au contraire, y porteront atteinte. Les prescriptions des plans régionaux ne sont pas assez spécifiques pour servir à la détermination de qualités environnementales et de cibles d'assainissement.

Si l'on veut assurer le succès de l'intégration des évaluations environnementales au processus de planification, il faudrait :

- mettre sur pied un organisme responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre de plans régionaux;
- intégrer les questions environnementales au processus de planification *plus tôt*;
- instaurer des mécanismes de surveillance et de rétroaction continues;
- mettre au point des techniques de sélection et d'établissement de la portée des évaluations, afin de déterminer la nature et l'importance de questions particulières et de clarifier les attentes dans certaines situations concernant les résultats d'une évaluation des incidences environnementales.

- ◆ T. Diesch, 1993. *Municipal Land-Use Planning and Environmental Assessment: An Inquiry into the Nature of and Potential for Municipal Environmental Assessment in Ontario*. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE).

Diesch propose un mécanisme d'évaluation environnementale au niveau municipal, dont l'application pourrait se faire de trois façons :

- Plans d'utilisation du sol : Un mécanisme d'évaluation de l'environnement permet d'analyser en détail (d'évaluer) les politiques et buts d'un plan et les désignations en matière d'utilisation du sol.
- Évaluations d'un site dans le cas de projets d'aménagement visant un site donné : Les propositions initiales sont subordonnées à un mécanisme d'identification des incidences qu'il faudra évaluer au complet lorsque la proposition d'aménagement sera rendue à une étape d'élaboration ou de conception suffisamment détaillée.
- Évaluations à l'échelle régionale : On mène, à l'échelle régionale, une évaluation qui est généralement indépendante des projets existants ou qui, du moins, peut être réalisée avant une proposition visant un plan donné d'aménagement ou d'utilisation du sol.

L'utilisation d'un ensemble d'évaluations environnementales au niveau municipal constituerait une approche efficace. Il existe quatre grandes possibilités en matière de modalités :

- Aucune exigence régularisée en matière d'évaluation environnementale : Les évaluations environnementales n'ont qu'un caractère informel et ne sont réalisées qu'occasionnellement, en fonction des décisions des gestionnaires.
- Évaluation environnementale requise, mais aucune modalité indépendante établie à cet égard : L'évaluation environnementale fait partie d'une série de tâches qui, ensemble, constituent le processus de planification.
- Intégration partielle de l'évaluation environnementale au processus de planification municipale : On met au point une procédure officielle d'évaluation environnementale qui est réalisée en dehors du processus traditionnel de planification et parallèlement à ce même processus. Les activités d'évaluation rencontrent le processus traditionnel de planification à des «points distincts» (au début et à la fin du processus et à divers points intermédiaires). Les activités d'évaluation et de planification seraient probablement réalisées par deux groupes indépendants de praticiens, qui se communiqueraient des renseignements à intervalles réguliers.
- Intégration pleine et entière : Fusion des mécanismes officiels d'évaluation au processus de planification.

Règle générale, les principaux obstacles à l'intégration sont les mêmes que ceux qu'a énoncés Davies :

- Ressources limitées des municipalités : personnel insuffisamment formé et possibilité limitée d'engager des experts-conseils.
 - Connaissance incertaine des écosystèmes et manque de fiabilité des prévisions des incidences et des risques, ce qui exacerbe les réponses (négatives) des politiciens et limitent les crédits dont peuvent disposer les fonctionnaires lorsqu'ils essaient de décider s'ils doivent favoriser ou non un projet d'aménagement.
 - Incapacité des provinces de jouer un rôle de chef de file en accordant des aides financières et en élargissant les exigences en matière d'évaluations obligatoires, afin de répondre aux besoins perçus.
 - Absence de pouvoirs des municipalités pour protéger les caractéristiques environnementales définies à la suite d'évaluations des incidences réalisées au niveau municipal.
- ◆ David Lawrence, 1992. «Planning and Environmental Impact Assessment: Never the Twain Shall Meet?», dans *Plan Canada* (juillet), 22-26.

Lawrence traite d'abord des similitudes et des différences entre les évaluations environnementales et la planification municipale. Ensuite, il examine les avantages qui résulteraient d'une intégration des deux processus.

Les deux groupes de praticiens exercent à la fois des fonctions de techniciens, de conseillers, de facilitateurs et d'intervenants. Les deux systèmes sont réputés suivre le modèle de planification rationnelle; ils sont axés sur la gestion des changements au milieu bâti et reposent sur des assises codifiées dans les textes législatifs. Ils diffèrent en ce sens que la planification traite de la protection de l'«intérêt public» et des besoins et désirs des consommateurs en matière d'aménagement du territoire, alors que les évaluations environnementales se fondent sur un déséquilibre au sein du processus décisionnel qu'elles cherchent à corriger en accordant une plus grande importance aux valeurs naturelles-biophysiques et sociales-environnementales. La planification est principalement axée sur, d'une part, la réalisation de buts normatifs en matière d'utilisation des terres et grâce à l'utilisation des terres et, d'autre part, la définition formelle des caractéristiques du milieu bâti, alors que l'évaluation des incidences s'attache plutôt à la définition des conséquences négatives de l'aménagement des terrains.

L'intégration de l'évaluation environnementale à la planification comporte un certain nombre d'avantages :

- L'intégration favoriserait une prolongation dans le domaine des évaluations des incidences environnementales des valeurs «non scientifiques» qui caractérisent

traditionnellement le processus d'urbanisme, d'où une augmentation des avantages et effets positifs.

- Normalement, les évaluations des incidences environnementales portent sur les incidences particulières d'un projet donné. L'unification des deux processus supposerait l'application de concepts d'organisation spatiale propres à la planification aux évaluations environnementales et tiendrait compte des incidences cumulatives des projets.
- Les facteurs socio-économiques dont tient habituellement compte le processus de planification pourraient acquérir plus de poids s'ils s'accompagnaient de données sur les incidences environnementales.
- Les municipalités peuvent réaliser des économies, car les deux systèmes ne font plus qu'un.

On peut n'appliquer les évaluations des incidences à proprement parler qu'à des contextes donnés. Toutefois, la proposition de Lawrence nécessiterait la fusion des dispositions législatives relatives aux évaluations environnementales et à la planification municipale.

On devrait intégrer les deux systèmes d'intervention au niveau universitaire, c'est-à-dire dans les écoles d'urbanisme et d'études environnementales.

- ◆ Nigel Richardson, 1994. «Moving Toward Planning for Sustainability: Integrating Environmental Assessment and Land Use Planning in Ontario.», dans *Plan Canada* (mars), 18-23.

Richardson aborde la question de l'intégration avec l'objectif de consolider et d'enrichir l'envergure du système de planification municipale. Son projet suppose une reconstruction considérable du cadre de planification :

- Les activités de planification de la municipalité, et non les impulsions ponctuelles qui découlent de projets ou de travaux d'aménagement particuliers, constitueraient le cadre de réalisation d'évaluations environnementales régulières de toutes sortes et à diverses fins.
- Les spécialistes de la planification municipale s'adapteraient en intégrant les buts et les préceptes en matière de modalités des évaluations à toutes les étapes de la réalisation d'un plan.
- La planification devrait traiter «du quoi» et l'évaluation environnementale «du comment».
- À l'étape de la mise en oeuvre d'un plan d'utilisation du sol (dans le cas de l'approbation d'un aménagement visant un projet particulier, et si la demande

appartient à l'une des catégories prédéfinies), on procéderait à une évaluation qui serait conçue en fonction des caractéristiques particulières du projet.

- Le plan municipal servirait véritablement d'outil de sélection en matière d'évaluation environnementale, ce qui éliminerait le besoin de procéder à une évaluation distincte dans le cas de projets particuliers.

Le *code environnemental* constitue un élément particulièrement important du cadre d'intégration de Richardson. Ce code se fonderait sur des buts qu'auraient énoncés divers organismes comme la Stratégie mondiale de la conservation. Il prescrirait, notamment, le maintien de processus écologiques essentiels et de systèmes de survie, la protection de la diversité écologique et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes. De plus, il préciserait un ensemble complet de politiques et de normes en matière d'environnement et de critères de réalisation et il serait appliqué de la même façon que le code du bâtiment, c'est-à-dire que la rigueur et l'envergure de son application varieraient suivant l'utilisation du sol prévue ou la nature du projet ou des travaux de construction.

On doit réaliser les évaluations environnementales en soi à l'étape de la «mise en oeuvre», c'est-à-dire à la réception des propositions d'aménagement pour approbation ou lors de l'étude d'éventuelles modifications au zonage, etc. En conséquence, trois catégories d'évaluations seraient possibles :

- Projets mineurs -- Examen détaillé au moyen d'une liste de contrôle élémentaire. Exemple : projet de rénovation d'un bâtiment.
- Propositions/projets de types et d'envergure prédéfinis, une catégorie semblable à celle des évaluations de classe -- Examen plus approfondi en fonction des exigences du code environnemental. Exemples : cas de grande incertitude et tous les projets de modifications d'un plan, de règlements de zonage, de lotissement et d'ententes sur l'aménagement d'un site.
- Propositions/projets d'une nature et/ou d'une échelle prédéfinie si on peut raisonnablement prévoir des incidences environnementales importantes -- Réalisation des évaluations les plus rigoureuses. Exemples : travaux de transport, services d'infrastructure, plans ou projets de gestion des déchets, projets ayant des incidences éventuelles à l'extérieur des limites de la municipalité.

Richardson propose un système d'approbation d'un aménagement et d'une planification en 7 étapes qui intègre une composante environnementale explicite à chaque étape et prévoit le renvoi constant aux normes, critères et principes environnementaux énoncés dans le code environnemental.

Contrairement à ce que d'autres ont proposé ou donné à entendre, Richardson prétend qu'il ne serait pas possible de soumettre toutes les incidences éventuelles d'un plan municipal déjà terminé à un examen environnemental détaillé. Selon lui, un tel examen

ne serait ni justifié, ni nécessaire dans le cas d'un plan qui aurait fait l'objet de ce qu'il appelle une «évaluation intégrée», comme celle prévue dans son modèle en sept étapes. Richardson estime finalement que la seule approche vraiment pratique consiste à comparer les dispositions du plan municipal à celles du code environnemental et à ses stipulations.

- ◆ État d'Israël, ministère de l'Environnement, 1992. *The Environment in Israel: National Report to the United Nations Conference on Environment and Development*, Jérusalem, Israël.

L'intégration des considérations environnementales au processus décisionnel en matière d'utilisation du sol constitue un élément important de la politique environnementale de l'État d'Israël depuis le début des années 70. Les évaluations environnementales font en effet partie du processus de planification aux niveaux national, régional *et* local. Le pays a élaboré un ensemble d'énoncés sur les incidences environnementales pour vérifier les répercussions de plans et propositions d'aménagement spécifiques et détaillés et réussi à intégrer les politiques de développement durable à ce processus de planification.

Une série de «propositions cadres nationales», qui correspondent à nos propositions et plans provinciaux de politiques, ou peut-être à nos «stratégies», se trouve au coeur de ce système de planification. Ces propositions cadres nationales constituent en fait des plans directeurs sectoriels et décrivent une structure de planification sectorielle à l'égard de l'ensemble du pays. Dans certains cas, les aspects environnementaux en constituent les principaux éléments. Ces propositions accordent aussi une grande importance aux principes de gestion de l'environnement suivants : aménagement principalement limité aux établissements humains déjà constitués et optimisation de l'utilisation des infrastructures existantes; protection des secteurs d'une grande qualité sur les plans de la nature et des paysages; interdiction de procéder à des aménagements dans les secteurs susceptibles de dégradation environnementale; réglementation de l'emplacement et de l'aménagement de parcs industriels et adoption de règlements connexes en matière de lutte contre la pollution.

- ◆ David Williams, 1989. «Integrating EA into Resource Management Planning: The U.S. Bureau of Land Management.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 8, n° 1 et 2 : 161-179.

Le Bureau de gestion des terres des États-Unis a pour mission de gérer les terres domaniales réservées à des usages multiples. Il a élaboré le système suivant pour intégrer les évaluations des incidences environnementales au processus de planification : une équipe interdisciplinaire de gestionnaires et de spécialistes des ressources rédige des documents, avec la participation intensive de la population. En fait, le Bureau ne rédige pas lui-même les évaluations des incidences ou les critiques d'un plan qui a été conçu; il s'occupe plutôt d'intégrer les évaluations des incidences à la planification de la gestion des ressources dans l'ensemble du processus d'élaboration.

La technique du Bureau de gestion des terres est semblable, au sens général, aux propositions de Richardson, mais elle semble moins axée sur les règles et moins prescriptive sur le plan des modalités.

3.3 Commentaires récapitulatifs

Certains auteurs (et d'autres dont nous n'avons pas traité ici) préconisent un système de planification qui tient tout à fait compte des «considérations environnementales». Au lieu de considérer l'environnement comme se composant exclusivement de phénomènes écologiques, biotiques et abiotiques, ils croient que les évaluations doivent également prendre en considération divers facteurs, dont les facteurs sociaux, économiques et esthétiques. Certains vont même jusqu'à déclarer que l'étude de questions «non scientifiques» enrichirait les évaluations et augmenterait leur valeur.

On peut soutenir que l'intégralité comporte certains atouts, mais l'avantage d'une gestion plus simple, tant pour les organismes provinciaux et municipaux que pour les citoyens qui voudraient être mieux renseignés sur les problèmes environnementaux, n'est pas l'un d'eux. Dans le contexte actuel, et compte tenu des préoccupations à l'origine de notre étude, nous sommes convaincus que les évaluations environnementales doivent tout d'abord viser à élaborer et à valider, sur les plans de la méthodologie et du fond, l'apport tout à fait particulier de diverses sciences, dont les sciences écologiques, à l'amélioration de l'aménagement urbain.

En outre, on devrait élaborer les systèmes d'évaluation de façon à réaliser les objectifs de conservation des ressources et d'intégrité écologique qui ont éveillé l'attention de la population ainsi que l'intérêt de la communauté scientifique au cours des vingt dernières années. Cette façon de faire doit, selon nous, ménager une plus grande place à l'écosystème et aux phénomènes biotiques et abiotiques, les éléments essentiels d'une perspective environnementale distincte dont peuvent mieux traiter les sciences.

La recommandation de Richardson relative à l'élaboration d'un *code environnemental*, à un système de planification en sept étapes et à une typologie des systèmes d'évaluation en trois volets constitue la proposition d'intégration la plus cohérente. Elle comprend des éléments de Diesch et de Williams et réussit à préciser et à clarifier les propositions de Lawrence et de Diesch.

L'adoption d'un code environnemental permettrait d'assortir aux méthodes de gestion de l'environnement un ensemble de concepts et de significations, de termes de pratique, etc. clairement articulés et qui font actuellement défaut. La proposition de Richardson relativement à la différenciation du fond et de la rigueur des modalités selon la catégorie du projet ou du projet d'aménagement est, généralement parlant, réalisable.

Toutefois, on peut se demander si la proposition de Richardson constitue un modèle pratique de changement et d'intégration. On devrait en fait en étudier sérieusement l'essence même et les proportions générales, car elles sont toutes d'une pièce et envisagent des évaluations environnementales à longue échéance et en fonction de l'aménagement. Néanmoins, il faut aussi

préciser que ce modèle est principalement favorisé par le secteur public et qu'on n'a pas encore étudié les incidences de cette préférence sur le plan des politiques et des ressources municipales.

Quant aux études principalement axées sur l'état des évaluations environnementales (Armour, Davies, etc.), elles précisent clairement qu'on ne tient pas suffisamment compte des préoccupations environnementales pour diverses raisons, dont les lacunes de la gestion organisationnelle des autorités municipales, les rapports d'origine législative entre les provinces et les municipalités et l'absence de leadership politique. Les évaluations environnementales sont réalisées trop tard et, règle générale, elles ne servent qu'à confirmer les décisions déjà prises relativement à un plan. En outre, la rectitude des modalités tend à avoir la préséance sur le fond. Les méthodes d'évaluation intégrée ne sont pas suffisamment développées et il n'y a pas assez de comparaisons des données (indicateurs) entre l'évaluation et la planification. Les ressources financières et les services professionnels appropriés font défaut ou sont sous-utilisés.

Par contre, il ne faut pas oublier qu'il est impossible de généraliser pour toutes les régions et toutes les municipalités. Même si de nombreuses activités environnementales, y compris les évaluations des incidences, ne constituent en fait que des descriptions ou des prises de position ordinaires qui sont communiquées à la population et aux pouvoirs publics municipaux, certaines municipalités sont *effectivement* en train d'adopter des procédures qui peuvent éventuellement faire une différence.

Les lois, le leadership et l'appui de la population sont tous des facteurs importants qui influent sur le processus d'évaluation environnementale. Ordinairement, les lois sur les municipalités et l'aménagement du territoire restreignent les pouvoirs et les responsabilités des municipalités. Les manifestations d'encouragement ou de dissuasion que fournissent à l'occasion les autorités provinciales compliquent la valeur concrète et l'efficacité des méthodes d'évaluation environnementale. Généralement, les contribuables locaux accordent une faible priorité à l'environnement et les conseils municipaux hésitent trop souvent à jouer un rôle de chef de file dans ce domaine.

Ces études révèlent aussi que certains *facteurs organisationnels*, dont les spécialisations traditionnelles des différents services municipaux et les «champs de compétences» selon les fonctions ou les secteurs des administrations municipales, entravent l'intégration ou l'amélioration du système. Les procédures, règles et mécanismes de contrôle de gestion hiérarchique (centralisatrice) ont tendance à entraver la recherche de solutions créatives, les approches et modalités novatrices et l'efficacité des communications sur le dossier de l'environnement.

CHAPITRE 4

Rencontres avec les fonctionnaires des six provinces

Le présent chapitre résume les rencontres organisées dans les six provinces retenues aux fins de l'étude. Nous n'avons pu nous rendre, pour des raisons budgétaires, que dans sept villes : Victoria, Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto, Québec et Halifax. Chaque rencontre réunissait entre six et huit personnes. Comme la plupart des fonctionnaires ne pouvaient pas nous donner plus de deux ou trois heures, les rencontres ont pris la forme d'une table ronde plutôt informelle.

Nous avons d'abord invité les personnes qui avaient rempli le premier questionnaire. Toutefois, comme bon nombre d'entre elles n'étaient pas disponibles, nous avons aussi choisi de «tout nouveaux» participants. Dans certaines villes, notre agent de liaison a sollicité des fonctionnaires qui travaillaient ailleurs que dans les services des affaires municipales, de l'environnement ou de la planification municipale, comme les services du contentieux, des travaux publics, d'ingénierie et d'administration générale, le bureau de la santé et de la sécurité, et le secrétariat du conseil de gestion.

4.1 Victoria

Les fonctionnaires de Victoria avaient un point de vue très particulier sur les activités des municipalités.

Ils ont notamment souligné qu'il faut que les exigences relatives aux évaluations des incidences environnementales au niveau des municipalités et à l'égard du développement urbain soient souples. Les activités de planification des administrations fédérales, provinciales et municipales (exigences de fond, modalités, facteurs socio-politiques, etc.) sont très différentes les unes des autres. De plus, le niveau municipal peut comporter deux ou trois paliers — planification des politiques et des stratégies, grands projets et lotissements, et projets d'aménagement du territoire restreints. Les exigences en matière d'évaluations des incidences environnementales doivent être fonction de l'échelle et du budget du projet et tenir compte de la situation et du contexte d'aménagement du secteur en question. Par exemple, si aucune incidence majeure n'est prévue ou que l'aménagement ne vise aucune zone écologique sensible, il n'est pas approprié d'exiger une évaluation des incidences environnementales onéreuse ou trop détaillée.

Certains participants ont également souligné que la terminologie utilisée dans le domaine de l'évaluation des incidences environnementales — et, dans une certaine mesure, dans celui de la planification — est souvent mal comprise, d'où des problèmes de communication. Par conséquent, il importe que les autorités gouvernementales favorisent une compréhension plus généralisée des termes et définitions employés.

Il est aussi important que les mesures législatives adoptées soient compatibles avec les meilleures pratiques des municipalités faisant figure de proue. Les restrictions foncières, la valeur élevée des terrains et le rôle d'un marché dynamique dans le district régional de Vancouver et ailleurs signifient que certaines municipalités peuvent choisir la nature des aménagements qu'elles veulent favoriser sur leur territoire et imposer leurs propres conditions. Certaines d'entre elles prélèvent des redevances d'exploitation et comptent beaucoup sur les évaluations des répercussions sociales. Les participants à la rencontre nous ont donné à entendre que les principaux spécialistes municipaux pourraient et devraient assurer la diffusion de telles exigences, de même que l'adoption de normes plus élevées, pour qu'elles deviennent des pratiques courantes dans la province.

Les participants de Victoria ont déclaré qu'il importe que les buts provinciaux soient davantage axés sur la durabilité. Nombre de municipalités ont participé à des exercices de visualisation de développement durable, mais elles n'ont pas encore conçu des méthodes de mise en oeuvre de leur vision. Les fonctionnaires estimaient qu'il était important que la «planification environnementale stratégique» soit reconnue comme objectif provincial et ont instamment demandé que les buts et cibles en matière de durabilité soient reliés aux mécanismes de surveillance et de vérification. De plus, ils ont reconnu la complexité et les difficultés que représentent la définition d'indicateurs et d'initiatives de surveillance et de vérification.

Au niveau provincial des politiques et de la stratégie, la Colombie-Britannique est déjà en train d'adopter le scénario 4 (évolution des consommateurs et des politiciens municipaux dans la voie de la durabilité), mais ses activités s'apparentent toujours davantage au scénario 2 (adaptation de la planification aux paliers provincial et municipal, intégration de l'évaluation des incidences environnementales au système de planification municipale). L'adoption progressive de l'un ou l'autre des scénarios varie selon les municipalités.

4.2 Vancouver

Nous avons remarqué certaines différences, sur les plans de la réflexion et des points de vue face à la situation actuelle, entre les fonctionnaires provinciaux de Victoria et leurs homologues municipaux de Vancouver. Par exemple, ces derniers ont soulevé la question de l'établissement de la portée des incidences et demandé comment garder les évaluations des incidences environnementales à l'échelle municipale dans des limites raisonnables, de sorte qu'elles ne finissent pas par aborder des problèmes «mondiaux» comme le réchauffement de la planète ou les espèces en voie de disparition. Deuxièmement, les participants de Vancouver n'arrivaient pas vraiment à déterminer si les évaluations des incidences environnementales viseraient uniquement les projets d'immobilisations ou aussi les plans d'utilisation du sol et les autres politiques et programmes municipaux.

Nos participants se sont également préoccupés des méthodes d'évaluation des incidences environnementales au niveau municipal qui seraient à la fois efficaces et efficaces, car ils n'étaient pas certains de bien les comprendre. Nombre d'entre eux s'inquiétaient en effet des

répercussions financières de l'adjonction des évaluations des incidences environnementales au processus de planification municipale (coûts de la dotation en personnel spécialisé, de la mise sur pied de bases de données et de la réalisation d'études environnementales). Ils ont également signalé que les évaluations des incidences environnementales réalisées dans les contextes fédéral et provincial visent principalement des mégaprojets et se situent à l'extérieur du contexte socio-économique urbain. Par conséquent, les méthodes et procédures d'évaluation des incidences environnementales déjà définies peuvent ne pas s'appliquer facilement à la planification municipale. À l'heure actuelle, il n'existe pas de dispositions appropriées dans les lois provinciales pour autoriser les municipalités à faire ce qu'elles doivent faire ou appuyer leurs initiatives à cet égard. L'instauration d'un système de zones visées par des permis d'aménagement obligatoires est une option, mais les municipalités ne possèdent ni les ressources humaines, ni les ressources financières nécessaires pour en assurer l'efficacité.

Les pouvoirs et responsabilités en matière d'environnement et d'utilisation du sol se répartissent entre deux paliers de gouvernement : les municipalités réglementent l'utilisation du sol, mais les autorités provinciales sont responsables de la qualité de l'air et de l'eau, de la faune, etc. Par exemple, les exigences en matière de stationnement font partie du processus de planification et de développement urbain et pourraient influencer sur le transport et, par voie de conséquence, sur les émissions de dioxyde de carbone. Par contre, les planificateurs en transports des gouvernements fédéral et provincial travaillent souvent à contre-courant avec leurs programmes d'autoroutes et de routes. Les partisans de modes de transport plus écologiques n'obtiennent donc pas toujours l'appui d'organismes gouvernementaux.

Les participants ont indiqué que les plans généraux et la cartographie réalisés pour certaines municipalités comportaient des avantages, mais qu'il existe des problèmes en ce qui concerne les zones vulnérables qu'ont révélées les programmes de cartographie. Par exemple, l'absence de ressources financières suffisantes à des fins d'indemnisation lorsque l'aménagement d'un terrain privé a été restreint ou interdit pour des raisons écologiques constitue un grand problème. Souvent, les municipalités ne peuvent pas acheter les droits d'aménagement.

Certains fonctionnaires ont proposé que les rapports municipaux sur l'état de l'environnement traitent des facteurs sociaux et de la qualité de vie. On pourrait se servir à cette fin du modèle «État, pressions, réaction».

Les participants ont soulevé la question de la délégation de responsabilités des paliers supérieurs de gouvernement aux municipalités, sans un transfert correspondant des ressources nécessaires. On a instauré un processus d'orientation en vertu duquel les municipalités peuvent envoyer leurs questions aux responsables provinciaux du dossier des ressources et de l'environnement, mais les réactions ne sont pas toujours adéquates. On peut le constater dans divers secteurs, comme l'agriculture, les cours d'eau de fraye, etc. De plus, les pouvoirs publics procèdent à des réductions des effectifs des organismes fédéraux et provinciaux.

4.3 Calgary

L'un des points les plus importants soulevés lors de la rencontre de Calgary a été l'absence totale d'harmonisation des termes, définitions et procédures reliés aux activités suivantes : évaluation des incidences environnementales, évaluation des effets sur l'environnement, déclaration environnementale, et vérification environnementale. Comme le gouvernement provincial n'émet ni normes, ni lignes directrices, les participants s'inquiétaient du manque d'uniformité des exigences, des pratiques et des attentes parmi les municipalités de la province. Dans leurs plans, les petites municipalités ne tiennent pas compte, et ne peuvent pas tenir compte, sérieusement et rigoureusement, des considérations environnementales. Cette absence de cohérence peut avoir des répercussions sur les plans de la légalité et des litiges. Elle pourrait aussi donner lieu à l'instauration d'un système à deux paliers qui, selon les participants, inciterait les entreprises à s'établir dans les localités où les exigences sont les plus souples.

Une autre question portait sur les pouvoirs effectifs de la municipalité. En effet, les planificateurs peuvent bien soulever des problèmes, mais la municipalité ne possède pas les pouvoirs nécessaires pour en traiter. Des mesures législatives permettent aux municipalités de se livrer à une évaluation des incidences environnementales, mais il incombe à l'agence de protection de l'environnement de l'Alberta de la mener. De plus, le gouvernement provincial peut décider de ne pas réaliser une évaluation des incidences environnementales ou de ne pas y donner suite.

Le programme d'activités de planification de la ville diffère de celui de l'agence de protection de l'environnement de l'Alberta. Comme l'a souligné un participant, le processus de planification excelle dans la définition des problèmes, mais il ne peut pas vraiment les régler. De plus, l'absence de ressources financières constitue une pierre d'achoppement et le gouvernement provincial réduit actuellement les subventions qu'il verse aux municipalités.

Même si un cadre législatif, un code ou des règlements étaient adoptés pour la réalisation d'évaluations des incidences environnementales dans le contexte de la planification municipale, les participants de Calgary étaient d'avis que la municipalité ne peut pas mener des évaluations des incidences environnementales adéquates et efficaces..

Il existe aussi des problèmes qui résultent des pouvoirs et jugements contradictoires des diverses institutions gouvernementales chargées du dossier de l'environnement. Il faut examiner attentivement les rapports entre diverses lois, dont la *Loi sur la planification écologique*, la *Loi sur l'aménagement des municipalités*, la *Loi sur la récupération fiscale* et la *Loi sur la santé publique*.

Le processus de planification municipale s'applique principalement à des sites bien particuliers. Cela complique encore plus la tâche de la municipalité si elle doit tenir compte des incidences cumulatives dans le cadre d'un processus d'évaluation des incidences environnementales intégré au système de planification municipale.

La plupart des participants de Calgary favorisaient le scénario 1 (statu quo).

4.4 Winnipeg

Les participants de la ville de Winnipeg ont soit refusé de participer à la rencontre que nous avons organisée, soit été dans l'impossibilité d'y assister. Cela s'explique en partie par le fait que même si la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Loi sur l'environnement* constituent les instruments les plus pertinents au Manitoba, tout comme dans les autres provinces, la ville de Winnipeg est régie par sa propre loi, ce qui en fait une municipalité autonome et, par le fait même, une municipalité très différente des autres municipalités de la province.

Le ministère de l'Aménagement rural du Manitoba offre des services de planification aux municipalités. La préparation d'un plan n'est pas obligatoire, mais lorsque les municipalités entreprennent des initiatives de planification, elles doivent satisfaire aussi les exigences de la *Loi sur l'environnement*, un processus informel. La *Loi de 1988 sur l'environnement* a introduit le concept d'évaluations des incidences environnementales dans le cas de projets privés et publics. Les grands projets sont visés par le processus formel et doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales.

L'existence de processus informel et formel d'évaluation des incidences environnementales comporte des avantages et des inconvénients. Par exemple, l'un des avantages du processus informel est qu'il permet de mieux renseigner le promoteur. Toutefois, cela veut généralement dire que le promoteur doit suivre les deux processus. Ordinairement, le processus informel ne vise pas tous les intervenants. Par contre, il présente le grand avantage de constituer une étude de faisabilité. En effet, le promoteur connaît suffisamment tôt les préoccupations des citoyens pour évaluer s'il vaut la peine d'essayer d'en tenir compte.

La rencontre de Winnipeg a traité en détail de l'éventuelle loi sur le développement durable, qui encouragera le développement durable dans les activités gouvernementales ainsi que dans plusieurs grands secteurs d'activités de la société. Cette loi devrait modifier le processus décisionnel applicable aux grands aménagements de toutes sortes. En effet, on devra tenir compte des aspects économiques, environnementaux et sociaux d'une proposition d'aménagement (utilisation du sol, développement industriel, foresterie, routes, etc.). La loi, qu'appliquera le gouvernement provincial, constituera un outil général de coordination et d'intégration et touchera une centaine de lois. Évidemment, il est impossible de modifier toutes ces lois simultanément. L'intention du législateur est donc de faire en sorte que la loi-cadre constitue à la fois un processus de délivrance de permis et un mécanisme d'examen ponctuel de tous les règlements et de toutes les lois visant un projet. La nouvelle loi devrait éventuellement donner lieu à un mélange des modalités de révision de diverses autres lois et à l'officialisation du processus informel actuel.

Seize stratégies de développement durable ont déjà été élaborées, dont des stratégies sectorielles pour les forêts et les mines.

Les participants ont semblé convenir que le développement durable doit servir de fondement au processus décisionnel en matière de planification et d'environnement.

En ce qui concerne les perspectives des évaluations des incidences environnementales et du système de planification municipale, elles ont semblé être en état de lutte réciproque. En vertu du cadre législatif actuel, aucun des deux systèmes n'a la primauté, mais il n'existe aucun mécanisme de coordination. Les deux lois (*Loi sur l'aménagement du territoire* et *Loi sur l'environnement*) ne peuvent être liées l'une à l'autre. L'évaluation de la durabilité constituera une nouvelle option qui visera tout projet public ou privé. L'approbation de chaque projet sera fonction de son caractère «véritablement durable». Cela englobe les effets environnementaux et suppose, par conséquent, une quelconque évaluation des incidences environnementales. Cependant, quelles seront la rigueur ou les normes retenues? Un organisme du gouvernement provincial tranchera la question. Les politiques en matière d'utilisation du sol devront tenir compte du développement durable et traiter à la fois des questions écologiques et des questions économiques. Les modalités de mise en oeuvre véritable du processus sont encore incertaines.

Les participants ont semblé préféré le scénario 2 (intégration) ou 4 (durabilité). Un participant entrevoyait même un mélange des deux. Le scénario 2 a rallié les participants qui éprouvaient une certaine hésitation face au rôle général mais ambitieux de mécanisme d'intégration prévu pour la nouvelle loi sur le développement durable. Grâce à des lignes directrices et à des évaluations des incidences environnementales dans certains cas, les évaluations pourraient, d'une façon réaliste, être mises en oeuvre au niveau municipal grâce aux codes du bâtiment et aux règlements de zonage. Certains participants estimaient plutôt que les systèmes d'évaluation des incidences environnementales et de planification municipale convergeaient progressivement l'un vers l'autre. Toutefois, ils croyaient qu'il sera difficile de réunir diverses fonctions, dont les fonctions d'ingénierie et de planification, en un processus commun pour définir un même ensemble d'attentes.

Les participants ont convenu que les méthodes actuelles de planification ne sont pas suffisamment au point pour surveiller et évaluer les effets cumulatifs. Le manque de ressources financières et d'experts semble constituer le principal obstacle à la surveillance des incidences cumulatives.



4.5 Toronto

À Toronto, les discussions ont surtout porté sur la *Loi sur l'aménagement du territoire*. En vertu de la nouvelle loi, le gouvernement provincial définit les politiques sectorielles et les municipalités s'occupent de planification. Il incombe aux autorités municipales de dresser des plans, de réglementer, de mettre en oeuvre et d'exercer une surveillance. La nouvelle loi prévoit aussi l'instauration d'un processus de planification facultatif en vertu duquel les municipalités peuvent allier les études des incidences environnementales au processus de planification municipale.

Selon les participants, la loi ne définit pas le concept d'«exactitude». Même si elle devrait déterminer les attentes, elle ne devrait pas en définir tous les aspects. Les municipalités doivent avoir le droit de prendre des mesures en fonction de leur contexte et de leur situation et elles doivent être traitées différemment les unes des autres. Le gouvernement provincial devrait s'occuper de la recherche, des lignes directrices et de la sensibilisation des parties intéressées.

Nos invités ont convenu que les décisions prises au niveau communautaire sont les meilleures et qu'il importe de favoriser la participation de la collectivité au niveau local. En effet, la population doit être informée et convaincue de l'importance de tenir compte des considérations environnementales au sein du processus de planification municipale et de les évaluer.

L'évaluation des incidences environnementales semblait plutôt réservée aux projets du secteur public, alors que le processus de planification municipale vise les aménagements du secteur privé. La *Loi sur l'aménagement du territoire* est plus normative; par contre, la *Loi sur l'environnement* est plus technique et procédurale. Dans certains cas (Halton), les deux processus ont été reliés l'un à l'autre, mais non complètement ou adéquatement intégrés. Les évaluations de classe des incidences environnementales semblent supposer l'approbation d'un processus, mais les évaluations de toutes les incidences environnementales sont plutôt associées à l'approbation d'un projet, y compris des travaux publics. L'évaluation de classe des incidences environnementales peut être transformée en évaluation de toutes les incidences environnementales en cas d'appel, mais cela n'arrive guère, et seulement après des pressions de la population.

Les participants de Toronto ont aussi parlé des problèmes de communication entre différents services, tant au niveau municipal qu'au niveau provincial. Ils estimaient de plus qu'il était nécessaire de procéder à une restructuration organisationnelle. En effet, la compartimentalisation des services ou bureaux est onéreuse et inefficace. Historiquement, les initiatives de planification à long terme, les plans de lotissement, les règlements de zonage, les études techniques et les activités des bureaux de génie et de construction ont, séparément et collectivement, méconnu les considérations environnementales. La «planification environnementale» a été secondaire et, ordinairement, accessoire. Il faut également établir des distinctions entre le processus administratif et le processus politique, car les programmes politiques peuvent varier d'un mandat à l'autre, et les politiciens peuvent ne pas toujours favoriser le concept de développement durable ou se montrer plus ou moins réceptifs à ce concept.

L'intégration éventuelle de l'évaluation des incidences environnementales au processus municipal de planification municipale est centrée sur le mode de définition du rôle véritable de la municipalité. Une fois que la municipalité définit les services qu'elle devrait fournir et les rôles qu'elle devrait jouer (par exemple, facilitateur des initiatives de développement durable dans la collectivité), elle peut ensuite procéder à des initiatives de réorganisation ou de restructuration en fonction de ces buts. Par exemple, la ville de Waterloo a mis sur pied un bureau dont la fonction principale est de produire le «produit», c'est-à-dire le milieu physique dans lequel évoluent et vivent les habitants. Par suite de l'adoption des programmes gouvernementaux de réduction des effectifs, du manque de ressources fiscales au niveau municipal et de la délégation des programmes et services du gouvernement provincial aux administrations municipales, les municipalités doivent réapprendre à faire certaines choses et promouvoir l'adoption de «meilleures pratiques». Les universités constituent un bon allié. L'université de Waterloo, par exemple, a établi des relations de travail avec les autorités de la ville de Waterloo, ce qui permet à cette dernière d'avoir accès, à des tarifs abordables, aux services d'experts aux fins des études environnementales et d'aménagement.

À mesure qu'elles innovent et essaient de nouvelles formules de restructuration, les municipalités devraient être encouragées à courir des risques et à faire des erreurs. On ne peut pas institutionnaliser les bonnes idées, car les lois tendent à étouffer toute créativité.

Les participants de Toronto estimaient que, compte tenu de la conjoncture politico-économique actuelle, le scénario 2 (intégration), avec certains aspects du scénario 3 (recours à des experts-conseils payés par les promoteurs), semblait approprié. Quant à lui, le scénario 4 (durabilité) semble une possibilité plus lointaine et une conséquence graduelle du scénario 2.

4.6 Québec

La rencontre de Québec a porté, en partie, sur la situation actuelle et l'explication de certains dossiers. En ce qui concerne la planification municipale, il n'existe aucune exigence relative aux modalités d'évaluations des incidences environnementales au niveau municipal. En effet, les municipalités estiment que ce type d'évaluations relève du gouvernement provincial, et plus particulièrement du *ministère de l'Environnement et de la Faune*. L'approche adoptée est sectorielle et ne vise que les grands projets et ceux qui sont réalisés à l'extérieur du cadre urbain. Les études ne portent que sur le milieu naturel et non sur les conséquences socio-économiques et autres. On considère ordinairement l'évaluation des incidences environnementales comme un processus complexe, dont la réalisation est confiée à des spécialistes. C'est l'une des raisons pour lesquelles les municipalités hésitent à intégrer systématiquement les évaluations des incidences environnementales à leurs activités de planification.

Les participants ont aussi traité de la disponibilité des ressources financières et des spécialistes dans la province. À l'heure actuelle, *Hydro-Québec* et le *ministère des Transports* réalisent «90 pour 100 des études environnementales», à savoir les évaluations des incidences environnementales. Cette concentration du savoir-faire spécialisé de la province entre les mains de deux organismes d'État représente une certaine «menace», car les municipalités et la population ne profitent jamais des données spécialisées ainsi recueillies. Elles n'ont pas accès non plus aux ressources financières de l'État ou à son bassin de spécialistes pour faire un bon usage des pouvoirs que leur confèrent la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et le ministère de l'Environnement et de la Faune en matière de réalisation d'évaluations des incidences environnementales.

Le ministère de l'Environnement et de la Faune envisage sérieusement d'exiger des évaluations des incidences environnementales dans le cas de certains projets en milieu urbain, comme la construction de grands édifices ou d'importants parcs de stationnement. Toutefois, on ne sait pas trop si ces évaluations résulteront de l'adoption d'une procédure et d'un règlement uniforme ou seulement de la publication de lignes directrices et de l'éducation du public.

Les perspectives de promotion des évaluations des incidences environnementales au Québec ne sont pas bonnes. Le ministère de l'Environnement et de la Faune ne s'est pas empressé d'expliquer ce type d'évaluations aux municipalités ou à ses partenaires provinciaux ou d'en faire la promotion. Le gouvernement n'insiste pas. Les municipalités non plus. Toutefois, la population semble exiger de plus en plus que les plans régionaux et locaux tiennent compte de

facteurs environnementaux. Tout comme dans d'autres provinces, les tables rondes réunissant à la fois les industriels et les citoyens sont très populaires.

Les municipalités québécoises traitent en fait de certaines questions écologiques sectorielles. Par exemple, certaines initiatives de planification tiennent compte des zones écologiquement sensibles. La *Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit les pouvoirs nécessaires dont ont besoin les municipalités pour réaliser des évaluations des incidences environnementales pour les deux paliers de planification : les plans régionaux, pour les *municipalités régionales de comté*, et les *plans d'urbanisme*, dans le cas des programmes de planification locale/municipale. Certaines municipalités semblent réaliser des embryons d'évaluations des incidences environnementales. De nombreuses municipalités régionales de comté intègrent des critères environnementaux au processus de planification municipale et, par conséquent, aux plans d'urbanisme, lesquels doivent s'harmoniser avec le plan régional. L'exemple le plus fréquent est celui de la protection des cours d'eau. De plus, on doit ordinairement respecter les lignes directrices environnementales à l'étape de la planification du projet (permis de construire).

Le système actuel comporte une lacune particulière : la manque de participation de la population à la préparation des *schémas d'aménagement*. Les consultations qui sont menées, le cas échéant, le sont généralement après l'élaboration du plan, quand les projets d'aménagement font face à des difficultés.

Il peut aussi arriver que la population embrasse des valeurs environnementales qui entrent en conflit avec celles des scientifiques ou des pouvoirs publics.

Les participants ont évoqué plusieurs questions de fond, de méthodes et de pouvoirs au niveau municipal. Ils ont souligné l'absence d'un cadre méthodologique bien défini pour faciliter l'intégration systématique des évaluations des incidences environnementales à la préparation des plans. Les municipalités et les municipalités régionales de comté ne se servent pas suffisamment, ou assez souvent, des techniques et critères déterminés pour définir des valeurs environnementales et y intégrer des restrictions qui pourraient encourager la population, sur le plan moral ou juridique, à donner son appui. À cet égard, les participants ont cité le cas du projet Hydro-Québec/Portneuf. Les valeurs du *patrimoine* peuvent et devraient jouer un rôle important dans la conception de l'«environnement», mais il existe quelques difficultés d'ordre conceptuel qui gênent l'établissement de rapports entre le patrimoine bâti, par exemple, et le milieu.

Le développement durable constitue encore un objectif trop imprécis et trop global pour n'être rien d'autre qu'un but à atteindre. Une bonne intégration des techniques d'évaluation des incidences environnementales au processus de planification municipale pourrait éventuellement servir à la réalisation des objectifs de développement durable. Au lieu d'adopter une approche fondée sur le développement durable, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constitue un cadre législatif principalement axé sur la procédure et l'utilisation du sol. Elle laisse la définition des objectifs normatifs et de fond, et du contenu des plans, aux municipalités régionales de comté et aux municipalités locales. Cela est le cas dans toutes les provinces. Par contre, il faut tout de même signaler que le ministère de l'Environnement et de la Faune a fait des progrès dans le domaine des considérations d'ordre normatif ou de fond. Par exemple, les municipalités régionales de comté ont adopté des programmes d'assainissement des eaux et de gestion

coordonnée des déchets. La ville de Québec, quant à elle, est en train d'élaborer un programme pour expliquer aux promoteurs et aux fonctionnaires les modalités de fonctionnement du développement durable dans le contexte du développement urbain. Ce programme comprend aussi des critères de réalisation pour sélectionner les projets d'aménagement. La ville a adopté une politique environnementale et un «guide vert», mais ces outils n'ont toujours qu'une valeur promotionnelle, et non de réglementation.

Le recours à des experts est le principal facteur de mise en oeuvre de changements organisationnels qui faciliterait l'intégration des évaluations des incidences environnementales au processus de planification municipale. Les participants avaient des opinions partagées sur l'importance relative des ressources financières et ne considéraient pas les structures des systèmes de planification et d'environnement comme importantes.

Les fonctionnaires ont pour la plupart convenu que la municipalité régionale de comté constituait le palier le plus approprié pour la réalisation d'évaluations des incidences environnementales. Les frais supplémentaires ne seraient que marginaux. Il importe cependant d'avoir accès à du personnel mieux formé pour gérer le processus d'intégration des évaluations des incidences environnementales au système de planification municipale. Les municipalités régionales de comté emploient déjà des personnes ayant les compétences de base (les «planificateurs»). Les participants estimaient que les promoteurs de projets du secteur privé devraient assumer les coûts des évaluations des incidences environnementales.

Les participants ont préconisé l'instauration d'un meilleur processus d'évaluation, qui serait ouvert à la population et qui définirait l'«environnement» en termes généraux. Au lieu d'évaluer les projets uniquement en fonction de critères biotiques, le processus devrait aussi tenir compte du patrimoine, des avantages sociaux et économiques, du facteur d'abordabilité et du régime biotique, des terres et des cours d'eau. En fait, cette «vision globale» définit les concepts de base d'un processus de planification et d'évaluation axé sur le développement durable.

Les invités ont traité de l'importance de mener des campagnes d'éducation du public sur, d'une part, le potentiel et les possibilités liés à la réalisation d'évaluations systématiques des incidences environnementales et, d'autre part, l'utilité de ce type d'évaluations, mais ils n'ont pas abordé la question de savoir qui les réaliserait. Ils ont convenu que les pouvoirs publics doivent employer de bonnes techniques de marketing pour sensibiliser les municipalités aux évaluations des incidences environnementales et à leurs avantages.

Les participants ne considéraient pas le scénario 1 (statu quo) comme une option acceptable ou possible. Même si le scénario 2 (intégration systématique et cohérente des évaluations des incidences environnementales au processus de planification municipale) comportait certains avantages, il ne semblait pas vraiment réalisable. Le scénario 2 et, dans une certaine mesure, le scénario 3, ont semblé inacceptable du point de vue politique, en raison des initiatives de «déréglementation» et du retrait du gouvernement de programmes de nature interventionniste. Le scénario 4 a retenu la faveur de certains participants : les consommateurs, les entreprises et les fabricants commencent à réorienter leurs exigences et leurs comportements et à adopter des modes de vie, des technologies, etc. qui favorisent la durabilité. Le scénario 4 convient à la

«conjoncture» actuelle, car il pare à la création de modalités plus réglementaires et de complexités supplémentaires dans le système de planification municipale.

4.7 Halifax

Une bonne partie de la rencontre organisée à Halifax a porté sur les modifications prévues au système de planification municipale et à la dernière initiative de la province, la *Stratégie de développement durable*.

Un document de travail intitulé *Rethinking the Planning Act* révèle que le gouvernement provincial envisage d'adopter une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire. Le document évoque en effet le désir des planificateurs, des conseils municipaux et de la population d'encourager des formules d'aménagement et d'utilisation du sol plus écologiques et axées sur la durabilité. Il mentionne également que les municipalités veulent jouer un rôle plus «proactif» et établir des liens logiques entre l'utilisation du sol et l'environnement. Il exprime le désir des autorités municipales de traiter du développement économique et de l'environnement d'une façon coordonnée et responsable. Enfin, il précise qu'un règlement en matière d'utilisation du sol pourrait porter sur une gamme élargie de questions environnementales, dont l'érosion et la sédimentation, l'aménagement dans les zones vulnérables, l'enlèvement des arbres et les modifications à la couverture végétale, le niveau des terres, etc.

Les participants semblaient estimer que ces propositions à la loi sur l'aménagement du territoire permettraient un tant soit peu de remédier à la confusion et à certaines des complexités qui caractérisent actuellement les liens entre les procédures de réglementation des services de planification et celles des services de l'environnement. On y traiterai des questions environnementales qui concernent toutes les municipalités de la province, comme le «développement durable», la «gestion des ressources» et l'«emplacement des infrastructures».

Il semblerait qu'une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire maintiendrait les pouvoirs actuels du ministère de l'Environnement en matière d'«approbation nécessaire» des permis d'aménagement. À l'heure actuelle, les évaluations des incidences environnementales n'entrent pas officiellement dans le cadre du processus de planification municipale, mais il faut obtenir un «permis d'environnement» du gouvernement provincial dans le cas d'un projet de lotissement ou d'aménagement d'un terrain. Cela peut donner lieu à des situations bizarres : un promoteur peut obtenir l'approbation des autorités municipales, mais le gouvernement provincial peut, plus tard, n'accorder son approbation qu'après la réalisation d'une évaluation des incidences environnementales. La municipalité peut aussi examiner, pour approbation, une proposition de plan conceptuel et le ministère de l'Environnement peut déclarer qu'aucune évaluation n'est nécessaire pour ce projet, mais cela ne constitue pas en soi une «approbation». On a cité des exemples de ce processus déroutant, vexant, inefficace et onéreux, dont celui de Glenbourne. On étudie à l'heure actuelle de nouvelles exigences relatives aux évaluations des incidences environnementales, dont la tenue d'audiences mixtes par les services de planification et d'environnement. La réalisation d'une évaluation des incidences environnementales serait laissée à la discrétion du ministre.

Même si on réalise souvent, tant à l'étape de la préparation du plan global qu'au niveau du projet, divers types d'évaluations des incidences environnementales, celles-ci n'appartiennent

ordinairement pas à la catégorie des évaluations formelles, procédurales et méthodologiques prescrites pour les grands projets d'exploitation de ressources ou de construction d'infrastructures dans des milieux naturels et on a généralement recours à des experts-conseils. Le projet de Birch Cove, dans la région d'Halifax (3 000 acres), est un exemple actuel. Halifax a entrepris, à l'égard de ce projet, une évaluation stratégique des incidences environnementales qui comprend notamment des enquêtes initiales écologiques, l'identification des contraintes, les vues du site et les valeurs récréatives. Le gouvernement provincial n'intervient pas dans ce processus et ne possède pas le pouvoir législatif d'approuver un tel plan stratégique. À la fin, il est possible que le ministère de l'Environnement retienne un permis d'aménagement à l'égard d'un volet du projet des années après son achèvement.

On a signalé que la nouvelle loi permettrait probablement la délégation des responsabilités du ministère de l'Environnement à la municipalité dans un tel cas. Un agent de planification a déclaré qu'il consacrait jusqu'à 60 pour 100 de son temps à l'étude de dossiers écologiques. Comme l'adoption d'une nouvelle loi ou de modifications aux règlements en matière de planification municipale et d'évaluation des incidences environnementales exige une enquête environnementale plus concertée, plus rigoureuse ou plus exhaustive au niveau local, les participants prévoient généralement que la plupart des municipalités éprouveraient des problèmes sur le plan des ressources humaines et financières.

Paradoxalement, même si le gouvernement provincial semble renoncer à ses fonctions dans le domaine de la planification municipale (approbation des lotissements, services de planification communautaire, etc.), il a adopté la stratégie de développement durable qui, aux dires de certaines personnes, ajoutera une composante supplémentaire à la planification municipale du territoire. Cette dévolution de pouvoirs, accompagnée d'un accroissement des rôles, se traduira probablement par une augmentation de la demande de connaissances plus spécialisées et de ressources financières. L'initiative de développement durable constitue, à l'heure actuelle, surtout une activité de promotion. Elle énonce les principes d'une approche holistique en matière d'aménagement qui *devrait* régir les programmes et actions des municipalités. Ses principaux éléments sont les suivants : gestion des déchets, gestion et protection de l'eau, aménagement des terrains et développement économique. On s'attend à ce que les buts et objectifs de rendement de la stratégie de développement durable soient incorporés à la nouvelle loi sur l'environnement. La ville d'Halifax devra définir ses propres critères de rendement en matière de développement durable et les adapter à son contexte et à ses circonstances spéciales. L'application de critères fixés par le gouvernement provincial ne sera probablement pas acceptable sur le plan politique.

En ce qui concerne les perspectives d'avenir, les participants avaient différents points de vue : la loi sur l'environnement des années 1970 comportait bien des promesses, mais les programmes adoptés n'ont pas été substantiels. Compte tenu de cette observation et étant donnée la conjoncture sociale, économique et politique, des participants estimaient que le scénario 1 (statu quo) serait le plus approprié, à court terme. D'autres ont signalé que comme leurs bureaux s'occupaient de plus en plus des questions environnementales et de durabilité, les scénarios 3 et 4, reliés «le long d'un continuum», semblaient une option plausible.

Un participant a fait observer que l'adaptation des techniques de planification afin d'intégrer les critères normatifs de rendement en matière de développement durable constituerait une initiative plus productive que l'adoption de dizaines de textes législatifs et réglementaires.

CHAPITRE 5

Évaluation environnementale et planification municipale : Défis et possibilités de changements

Le développement durable et la restructuration municipale sont deux des forces actuelles dominantes qui remettent en question le statu quo et offrent des possibilités de résolution des questions d'évaluation environnementale et de planification municipale. Les deux premières sections du présent chapitre traitent des caractéristiques marquantes de ces mouvements et des possibilités de changement. La section 5.3 étudie nombre d'outils de planification municipale en vue de mettre en lumière les considérations environnementales et les activités d'évaluation qui peuvent être harmonisées avec certaines activités de planification. La section 5.4 aborde les questions des études environnementales et de la pratique de la planification municipale, en particulier l'ambiguïté et la confusion en ce qui a trait aux concepts, à la terminologie et aux procédures. Dans la même veine, la section 5.5 essaie de départager certaines activités environnementales, et la section 5.6 offre les définitions préférées de nombre de termes clés. Enfin, la section 5.7 étend la discussion à un cadre plus large et propose «un système de gestion de l'environnement».

5.1 L'émergence du développement durable comme force de changement

Le développement durable est un concept bien controversé. Pour certains, la durabilité va à l'encontre de la loi de l'entropie, point à la ligne. D'autres voient le développement durable comme une menace, puisqu'il semble ajouter une dimension additionnelle à un appareil réglementaire de planification et d'interventionnisme déjà lourd. D'autres encore n'y voient qu'une pratique environnementale judicieuse. Enfin, certains y voient un mouvement opportun de planification et de gestion de l'environnement, une force productive et proactive d'innovation.

Le développement durable doit son importance au fait qu'il intègre le bien-être environnemental, social et économique. Les tables rondes du monde des affaires et du gouvernement, ou celles des citoyens et des administrations municipales, de même que les nombreux comités et commissions, confirment tous sa croissance constante et les changements qu'il apporte aux pratiques commerciales et à la réglementation gouvernementale. Les lois, politiques et stratégies provinciales dans nombre de provinces vont vraisemblablement chapeauter les politiques environnementales et les régimes de planification établis. À tout le moins, les activités axées sur la durabilité semblent recouper à la fois les préoccupations techniques et conceptuelles de la pratique de l'évaluation et de la planification.

L'expérimentation «sur le terrain» (bien qu'elle n'ait pas encore pris racine au Canada) et les renseignements empiriques considérables dont nous disposons donnent à penser que la durabilité peut exercer, et le fera probablement, une influence grandissante sur les principes fondamentaux de la planification et de la conception urbaines, sur les technologies de l'aménagement urbain et sur la gestion de l'environnement.

5.1.1 Le concept de la «durabilité»

Le développement durable aborde la question de l'environnement en fonction d'un aspect de normalisation et d'aménagement de la conservation des ressources. La durabilité cherche à établir des conditions écologiques productives qui s'harmonisent avec des activités économiques compatibles et avec des objectifs d'équité sociale. La durabilité part du principe que le consommateur modifiera son comportement, ou qu'il pourra être incité à le faire. Ainsi, la conservation primera dans ses habitudes de consommation. La durabilité a également pour but de maintenir la biodiversité et de réduire la pollution. L'évaluation environnementale, en revanche, part d'un principe de prévention et d'une orientation préventive et apporte principalement des correctifs ou des remèdes. Les comportements et les demandes des consommateurs sont à la source des pressions et des menaces environnementales que les évaluations des incidences environnementales tentent de corriger, d'atténuer ou de prévenir. La question demeure entière à savoir comment ces deux concepts de gestion de l'environnement peuvent se rejoindre dans la pratique de la planification et la réglementation.

La développement durable met de l'avant des principes novateurs, à commencer par la *responsabilité inter-générationnelle en matière de consommation des ressources*. Ainsi, il soutient que les ressources de la terre et les possibilités de vivre sainement et aisément sur le plan matériel ne doivent pas être épuisées par une génération ou certaines classes sociales au détriment d'autres générations ou classes sociales. Ces principes, à notre avis, diffèrent sur les plans méthodologique et conceptuel de certains types actuels d'évaluation, qui portent principalement sur les effets négatifs, les moyens de protection, l'atténuation, etc.

De nombreux projets expérimentaux d'aménagement urbain ont été entrepris au cours de la dernière décennie. Un fait singulier et important qui ressort de ces projets est qu'ils font preuve de planification novatrice de l'utilisation des terres et de principes de conception industrielle et architectural qui puisent profondément dans les sciences écologiques et environnementales et dans les principes de conservation. De plus, ces projets sont généralement desservis par des infrastructures novatrices sur les plans domestique et communautaire. Ces projets expérimentaux visent principalement à créer des écologies urbaines : des collectivités qui permettent des relations intimes et communicatives entre les constructions et des écologies productives et diversifiées sur le plan biologique. Des technologies d'appoint sont utilisées pour l'énergie, l'eau et les égouts et les matériaux sont recyclés en vue de réduire la consommation de biens, de gaspiller moins et de recycler et réutiliser les ressources et les déchets.

Le développement durable préconise comme principe fondamental que tout projet humain doit incorporer des valeurs écologiques en harmonie avec les prises de décision sur les plans économique, social, humain et du développement communautaire. Il convient de noter que le développement économique et le développement communautaire étant déjà des mandats établis des municipalités, il existe des possibilités évidentes d'intégration des principes de durabilité écologique au processus municipal. La durabilité sous-tend également le principe de l'efficacité sociale : les consommateurs et les gens ordinaires doivent participer, à l'échelle locale, aux décisions qui influent directement sur leur qualité de vie.

La diffusion des principes et des comportements de durabilité dans le gouvernement, dans le secteur privé, au foyer et au sein de la collectivité est loin d'être chose accomplie. Toutefois, il semble que les gouvernements provinciaux et les municipalités commencent à instaurer des lois et des politiques qui soutiennent la durabilité. L'industrie commence également à répondre par certaines pratiques et stratégies de marketing nouvelles qui reflètent les buts de la durabilité.

Pourtant, la concordance manque toujours. La documentation sur les évaluations environnementales et les études de cas pratiques ne traitent toujours pas du facteur de «durabilité». Cet état de fait peut être remarqué dans les indicateurs choisis, les méthodologies, les définitions conceptuelles des modalités et objectifs d'évaluation, et dans le débat opposant les données scientifiques objectives aux évaluations subjectives des citoyens sur les critères de réalisation environnementale. La pratique de la planification affiche elle aussi un retard. Le système de planification, en particulier, et le milieu municipal en général, soutiennent la grande consommation des ressources que promeut l'industrie comme «normale» ou comme la «suprématie du consommateur». La demande reflète bien peu, cependant, ce que le système de planification et l'industrie offrent. Les consommateurs ont peu de choix quant il s'agit d'aménagements urbains et de caractéristiques environnementales.

5.1.2 Initiatives provinciales

Dans trois ou quatre des six provinces à l'étude dans le présent document, les gouvernements préconisent des positions, des politiques et des stratégies favorables au développement durable. Il semble donc raisonnable de conclure que le développement durable influencera vraisemblablement la façon dont les municipalités aborderont leurs mandats en ce qui a trait à la planification et à la gestion de l'environnement.

Il demeure toutefois difficile de voir comment ces prises de position à l'échelle provinciale résulteront en des exigences nouvelles dans les pratiques d'évaluation et de planification. À quel point ces prises de position ajouteront-elles aux responsabilités en matière d'exploitation et aux attentes en matière de critères de réalisation environnementale? Comment les nouvelles lois provinciales seront-elles harmonisées avec les lois existantes qui régissent la planification municipale? Des pourparlers ont été entrepris, par exemple, pour instituer des politiques et des stratégies «englobantes», et pour mettre sur pied une procédure d'approbation en une étape conformément aux lois sur le développement durable. Toutefois, les liens avec des conditions d'évaluation et de planification déjà complexes et parfois frustrantes n'ont toujours pas été articulés.

5.1.3 Réponses municipales

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 2, les planificateurs municipaux principaux et d'autres administrateurs cadres que nous avons consultés n'étaient pas optimistes quant à l'avenir d'une approche qui accorderait à la durabilité le statut d'objectif normatif de la planification. Il semble que la plupart des planificateurs au sein d'organismes publics (et leurs homologues dans le secteur privé) ne soient pas encore persuadés que l'infrastructure et les procédures d'utilisation des terres que les municipalités suivent de façon mécanique depuis des décennies puissent ou doivent être changées. Un autre facteur pouvant expliquer cet état de fait est peut-être le manque

de sensibilisation. Les concepts théoriques de plus en plus élaborés, la recherche et le développement et les données empiriques sur la notion de planification du développement durable en milieu urbain n'ont toujours pas influé sur la façon de penser des spécialistes canadiens ou stimulé leur imagination. Compte tenu des initiatives actuelles à l'échelle provinciale en matière de développement durable, toutefois, il semble probable qu'il y ait des changements d'objectifs normatifs.

5.1.4 Desiderata de la pratique de la planification durable

Dans la présente section, nous décrivons brièvement les desiderata les plus importants et flagrants de la pratique de la planification durable :

- l'intégration d'objectifs de développement économique aux attentes biophysiques-environnementales et d'équité sociale dans le développement de la communauté et de la personne;
- un engagement entier des organismes publics et privés à favoriser une participation judicieuse et efficace des citoyens aux processus de prise de décision en ce qui a trait à toutes les facettes de la collectivité, y compris la qualité de l'environnement;
- la décentralisation ou le transfert du traitement des déchets, des services énergétiques, des services d'aqueduc et du recyclage au profit des communautés, de même que des innovations technologiques pour la gestion des déchets, la conservation de l'eau et de l'énergie, le recyclage, la gestion et la conception écologiques;
- une infrastructure moins luxueuse et plus abordable;
- certaines attentes quant à l'auto-suffisance de la collectivité et à son rôle en tant que gestionnaire de l'environnement.

Si les principes conjoints d'équité sociale et de prises de décisions démocratiques à l'échelle locale énoncés dans le cadre du développement durable sont mis en application de façon efficace par l'entremise de lois et de stratégies provinciales de développement durable, il va de soi que les provinces devront s'attarder aux questions de prise en charge et de délégation des responsabilités aux municipalités.

Nous prévoyons également que les administrations municipales devront être restructurées en fonction des valeurs et stratégies nouvelles du développement durable, que l'aménagement urbain devra être davantage expérimental et que la planification municipale devra être faite de pair avec les promoteurs. Selon nous, on devra créer des incitatifs à l'échelle municipale pour suppléer aux moyens de contrôle ou de réglementation traditionnels, ou les remplacer.

5.2. Restructuration municipale

Le secteur privé est en restructuration depuis plus d'une décennie. La restructuration et la «réinvention» ont été amorcées plus récemment au sein des gouvernements et des administrations publiques. Les municipalités ressentent déjà les répercussions de la restructuration financière des gouvernements. Des programmes et des responsabilités sont maintenant délégués aux municipalités et à des organismes du secteur privé au sein des collectivités. De même, les capitaux et les subventions accordés aux municipalités sont réduits jusqu'à 50 pour 100. La restructuration municipale sera donc un facteur contextuel de plus en plus important en vue de résoudre les questions de planification et d'environnement et, de façon plus générale, pour relever les défis de la durabilité.

Les municipalités investissent plus d'argent dans la protection environnementale que tout autre palier de gouvernement. Selon les derniers chiffres (qui datent du début des années 80), les municipalités y affectent plus de 2,5 milliards de dollars par année, comparativement à un peu plus de 2 milliards de dollars pour les provinces et 1,5 milliard de dollars pour le Canada. Il est clair que la grande proportion de ces investissements sont consacrés à des projets de traitement et de gestion des déchets, et de lutte à la pollution et à la contamination. Une proportion relativement petite est affectée à des activités de prévention et de surveillance, comme les évaluations des incidences environnementales et autres, ou à l'élaboration d'autres outils, comme les indicateurs environnementaux et les réseaux d'information.

La restructuration est à la fois source de défis et de possibilités nouvelles. Les exercices de restructuration ratés sont bien documentés. On pense entre autres aux coupures généralisées, aux changements structuraux fondés exclusivement sur les fonctions actuelles, à l'exclusion des services extérieurs ou des partenariats (par exemple, recours à des experts-conseils ou collaboration entre organismes) et à la réorganisation selon les compétences actuelles des employés plutôt qu'en fonction des nouveaux besoins d'affaires. La tentation de restructurer selon ces paramètres doit être évitée pour permettre d'approfondir les capacités environnementales. Il est également bien documenté que le public attache peu d'importance à la nature du prestataire du service, c'est-à-dire le secteur privé, le secteur public, une tierce partie ou un partenariat des secteurs privé et public. Le client, soit le contribuable, s'intéresse davantage à la qualité et au rapport coût-efficacité des services. Les administrations municipales doivent donc harmoniser leurs services avec les besoins et les valeurs les plus importants aux yeux de la collectivité. Elles devront être davantage axées sur les besoins des consommateurs et mieux les écouter.

Bien qu'elle soit dictée par des préoccupations financières, la restructuration présente une occasion d'explorer des possibilités nouvelles. Dans cette perspective, il sera nécessaire de redéfinir les liens au sein et entre les unités des administrations municipales et de leur assigner des missions, des tâches et des rôles nouveaux. Les organismes municipaux doivent se concentrer sur les besoins changeants des collectivités en ce qui a trait aux services, et sur les possibilités de développer de nouveaux marchés pour les consommateurs qui recherchent des politiques et des services axés sur la durabilité, des milieux de vie abordables et agréables et un choix accru en ce qui concerne les milieux résidentiels, et les lieux de travail et d'affaires.

En se restructurant, les administrations municipales voudront rationaliser leurs fonctions, en partie en regroupant les tâches intimement reliées en unités nouvelles qui mettent l'accent sur la synthèse et les qualités environnementales durables qui peuvent être ciblées et mesurées efficacement. La privatisation de certaines ou de toutes les activités de surveillance, de prévision et de conception demeure chose possible, même si son coût et sa fiabilité n'ont pas toujours été prouvés de façon empirique. Enfin, les administrations municipales devraient réaffecter certaines ressources et accroître leurs compétences à développer leurs capacités environnementales. La planification traditionnelle serait vraisemblablement en déclin (réglementation, contrôle, évaluation réactive) et un nouveau type de planification serait en essor (conception écologique et gestion de l'environnement). Il est fort probable que cela doive se faire en modifiant les fonctions du personnel actuel.

5.3 Aperçu des instruments de planification et portée potentielle des considérations environnementales

L'appareil municipal utilise essentiellement quatre instruments de planification et de mise en oeuvre : *les plans, les politiques et règlements, les ententes d'aménagement et les directives*. Dans la présente section, nous décrirons les principales catégories selon leur type et leur contexte, et indiquerons la portée des questions et inquiétudes environnementales qui sont, en général, propres à chaque pratique. Nous suggérerons également des possibilités d'étendre la portée de ces instruments.

5.3.1 Plan régional/plan de comté/plan de région urbaine

De tels plans couvrent généralement plus d'une municipalité et visent un grand territoire. Leur « portée environnementale » peut être vaste et est souvent rendue plus complexe par les intérêts en présence, la diversité des ressources naturelles/terres agricoles/zones habitées, la délimitation des zones importantes et sensibles sur le plan environnemental, la conservation des ressources du patrimoine et le besoin de faire des concessions importantes dans l'évaluation du patrimoine naturel. Le transport, la gestion des déchets et la conservation de grands espaces seront également des considérations importantes. Il convient donc d'adopter une « orientation stratégique » qui inclut une perspective « biorégionale » sur le développement économique, l'expansion des zones habitées, le tourisme et les loisirs, la protection de la faune et d'autres aspects de l'environnement naturel. Ce type de planification est le plus complexe sur les plans de la technique et de la gestion.

Statut : plan fondé sur une politique ou plan conceptuel

5.3.2 Plan officiel/plan municipal général/plan de politique régionale

De façon générale, il s'agit d'un plan de ville ou de village qui couvre un territoire de plus ou moins grande étendue. La portée environnementale de ce type de plan est généralement limitée à l'utilisation des terres, mais elle peut également inclure la protection ou l'amélioration des caractéristiques écologiques et de l'habitat, de l'eau, du sol, des terres boisées, des commodités ou des aires de loisirs. Ce plan a une orientation ou un caractère stratégique toujours axé sur la gestion de la croissance, c'est-à-dire les allocations de base et la mise en place progressive des

aménagements et de l'infrastructure. Ce type de planification s'avère assez complexe sur les plans de la technique et de la gestion.

Statut : plan fondé sur une politique ou règlement municipal

5.3.3 Plan de structure régionale/plan de district/plan résidentiel

Couvrant généralement une superficie allant d'environ 60 hectares à un quart de mille carré, ces plans ont une portée environnementale qui englobe le concept d'allocations de milieux urbains/densité des aménagements, les quartiers/routes/transports et les autres services urbains, et les espaces publics. La plupart de ces plans comportent des mesures d'atténuation des incidences environnementales, et l'identification de réserves environnementales ou de zones protégées. Ces plans ont également une orientation stratégique à moyen ou à long terme qui porte sur l'aménagement progressif, les services, et les engagements d'investissements dans les infrastructures par la municipalité et le secteur privé. Ce type de plans offre des possibilités de planification urbaine/écologique, d'évaluation micro-environnementale et d'établissement de critères de durabilité ou de réalisation environnementale. La complexité de ces plans des points de vue de la technique et de la gestion varie selon les endroits (superficie, caractéristiques, emplacement).

Statut : plan conceptuel et politique et règlement de zonage/de désignation des affectations

5.3.4 Plan de transport

Ces plans visent une ou plusieurs municipalités et comportent généralement de nombreuses sources de financement. Dans la plupart des cas, l'office de planification municipale participera à l'élaboration du plan, mais ne sera pas l'organisme responsable ou l'arbitre de dernier recours. La portée environnementale des plans de transport couvre les répercussions et les corridors routiers, le réseau des rues principales, les travaux de construction, la pollution de l'air et la pollution par le bruit, l'esthétique de l'aménagement paysager, et les répercussions du corridor et du réseau routiers sur les systèmes écologiques et les grands espaces. Les mesures d'évitement, d'atténuation et de correction sont communes à ce type de plan. La mise en oeuvre de ces plans peut être stratégique ou ponctuelle, et leur complexité du point de vue de la technique et de la gestion peut aller de considérable à limitée, selon les sites et la superficie couverte par le plan. Ces plans offrent des possibilités de fixer les critères de réalisation de la durabilité selon la consommation d'énergie, l'évaluation du cycle de vie de l'équipement, les normes de pollution, la conservation des matériaux, le recyclage et la justice sociale. La complexité de ces plans en ce qui a trait à la technique et à la gestion dépend des sites (superficie, caractéristiques, emplacement, climat, etc.).

Statut : politique ou règlement relatif aux programmes de financement et de travaux

5.3.5 Plan de lotissement ou plan de projet d'aménagement

Ces plans couvrent une superficie variant entre quelques hectares et plusieurs hectares et ont une portée environnementale qui va de l'établissement de la configuration de propriétés pour

l'habitation, les entreprises, les industries, les rues, les routes et les services jusqu'à la conservation des terres et des ressources pour l'infrastructure. Ils offrent un potentiel intéressant en matière de conception écologique. Leur mise en oeuvre se fait à court terme et est axée sur l'utilisation des terres, ainsi que les projets de construction, les investissements dans les infrastructures, les ententes d'aménagement avec le secteur privé, les évaluations micro-environnementales, les mesures d'atténuation et la gestion de sites précis. Selon les limites établies dans le plan structurel ou l'entente d'aménagement, des possibilités additionnelles de conception urbaine et de planification écologique et d'établissement de critères de durabilité se présentent. Ces plans peuvent inclure des évaluations des incidences des projets et des programmes de surveillance.

Statut : règlement de zonage ou de désignation des affectations

5.3.6 Approbation des ententes d'aménagement et des permis d'aménagement/de construire

Limités à un seul immeuble ou lieu de travail, et couvrant une superficie variant de quelques hectares à de nombreux hectares, ces outils de planification portent sur les mesures d'atténuation et de correction sur le site, et des technologies du bâtiment et des services novatrices pour les projets à sites uniques ou multiples. La mise en oeuvre de ces outils de planification est immédiate, a une courte durée et est limitée aux répercussions sur le site et hors-site, aux services et à l'aqueduc, à la conception énergétique, à l'amélioration du paysage et des milieux écologiques et aux mesures d'atténuation. Des possibilités existent également pour l'inclusion des critères de durabilité. L'écologie du territoire de même que les technologies du bâtiment et des services constituent les paramètres techniques les plus importants.

Statut : Engagements réciproques entre les municipalités et le secteur privé en ce qui concerne les normes d'aménagement des terres, les partenariats financiers, le programme et les normes de construction

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches

5.3.7 Planification, conception urbaine et directives architecturales

La plupart des villes de grande et de moyenne importance adoptent des directives diverses pour informer les industries de l'aménagement et de la construction, de même que leurs experts-conseils, des technicalités et des normes auxquelles les projets doivent satisfaire. Ces directives présentent les buts, les attentes et les normes minimales de la municipalité; elles sont utilisées pour peser le pour et le contre des projets proposés. En général, elles ne prescrivent pas d'évaluations environnementales. Elles peuvent porter sur un immeuble unique ou sur un site de plusieurs hectares et s'appliquent étroitement à une situation particulière. Leur portée environnementale se concentre sur les qualités de l'environnement et d'autres caractéristiques d'aménagement du site et de construction (généralement l'aspect esthétique, l'architecture des environs, la gestion des déchets, les améliorations du paysage). Elles offrent également des possibilités d'établissement de critères de durabilité, en particulier en ce qui a trait aux services de viabilisation et aux technologies du bâtiment (déchets, aqueduc, énergie, recyclage, etc.). Le paysage et les technologies du bâtiment et des services en constituent les paramètres techniques les plus importants.

Statut : politique, règles possibles, règlement municipal éventuel.

5.4 Évaluation environnementale et planification

Bien que l'évaluation environnementale ait certaines intentions, orientations mesurables et exigences juridiques en commun avec la planification, il existe des différences importantes entre les deux pratiques. Ces différences vont des points les plus raffinés des deux pratiques à la reconnaissance professionnelle et officielle qu'elles reçoivent. Elles ont d'ailleurs des répercussions sur la pratique harmonieuse et productive de l'évaluation des incidences environnementales et de la planification municipale.

5.4.1 Reconnaissance officielle

La planification municipale est une pratique hautement officialisée et professionnelle. Sa position au sein de l'administration municipale est le résultat de 75 ans de travail acharné. «Tout le monde», de nos jours, comprend relativement bien le rôle d'une municipalité dans le domaine de la planification et de l'aménagement. Le langage et les concepts sont d'ailleurs largement compris par la population. L'évaluation environnementale n'a, en revanche, aucun antécédent de longue date, aucune reconnaissance publique, ni aucune position d'autorité dans le système municipal.

Essentiellement, la planification consiste à articuler les intentions de la population en matière de la gestion de la croissance, d'expansion et de réaménagement, à prévoir les types de développement résidentiel et à convaincre les collectivités et l'industrie immobilière de souscrire à ces intentions. Cette facette de la planification porte sur l'utilisation fonctionnelle des terres, la disposition et la mise en place graduelle des infrastructures de soutien, et la répartition des installations et services publics (ou communautaires). La seconde facette porte sur le contrôle de l'aménagement. Les services de planification municipale élaborent des politiques et règlements, et négocient les conditions d'approbation des projets d'aménagement. C'est à ce chapitre que s'exerce le plus efficacement le pouvoir des services de planification.

À l'heure actuelle, et à toutes fins pratiques, la planification municipale décide du «quoi», du «comment» et du «quand» de toute considération environnementale. Les évaluations sont pour leur part toujours entreprises de façon désarticulée, et les considérations de gestion de l'environnement viennent toujours au second rang, ou à un rang ultérieur, en ce qui concerne les préoccupations traditionnelles quant à l'utilisation des terres, la mise en place progressive et la conception de l'infrastructure et les installations à des fins sociales. Les interventions environnementales ne jouissent pas de la même autorité ni des mêmes ressources que celles que reçoivent le génie, les transports, les services juridiques, la gestion immobilière ou la planification dans les administrations municipales.

Dans la plupart des cas, et presque exclusivement à certains endroits, l'importance et la crédibilité des pratiques d'évaluation environnementale dépendent des experts-conseils du secteur privé qui les effectuent. On s'en remet ainsi à des spécialistes qui ne sont pas, sur une base quotidienne, des gestionnaires et des décideurs de première ligne en planification/aménagement.

La pratique environnementale est donc difficilement catégorisée «service-maison». De plus, les spécialistes environnementaux sont moins nombreux et moins expérimentés que les planificateurs. Enfin, selon un analyste, les spécialistes «de l'évaluation environnementale» sont divisés quant à la raison fondamentale du processus et à l'importance qu'y tient la science.» (Lee, Haworth, et Bunk, 1995).

Délaissions ces différences et contraintes pour l'instant, et rappelons que l'intégration d'une forme ou d'une autre *était* favorisée par les répondants à notre sondage. De plus, la documentation présente des modèles d'intégration et des arguments en sa faveur convaincants. Les propositions de Richardson (1994), en particulier, sont attrayantes, bien qu'elles présupposent une codification fonctionnelle qui mettrait en question les critères de réalisation de la planification traditionnelle, ou rivaliserait avec eux (voir chapitre 3). Le principe de «capacité coopérative-coordonnée» de Keith et Mulvihill (1995) propose également un modèle de pratique intégrée qui est attrayant, convaincant et éprouvé; les procédures d'évaluation et les sujets connexes sont expliqués dans un cadre de travail «organisation/aménagement» qui présuppose l'évolution vers un processus d'intégration, plutôt qu'une nouvelle conception organisationnelle en profondeur.

La plupart, sinon la totalité, des modèles de changement et d'intégration posent comme condition préalable l'organisation et la gestion des évaluations en fonction de buts et de modalités qui prennent en considération les circonstances de la planification. Ils présupposent également un appareil municipal capable de s'adapter, d'apprendre et de garder en mémoire.

5.4.2 Méthodes, valeurs et objectifs écologiques

La planification municipale est en constante adaptation. Ses objectifs, ses valeurs fondamentales et ses modalités techniques ont été réinventés et redéfinis selon les changements ou les virages qui affectent les conditions et les structures institutionnelles de la société canadienne. En pratique, la planification est aujourd'hui plus complexe et plus diversifiée que ne le démontre notre sommaire. Les pratiques d'évaluation, au contraire, sont en pleine formation, bien qu'elles évoluent rapidement et luttent pour établir leurs objectifs et leurs fondements scientifiques.

Il est plus à propos de parler de la planification municipale de nos jours en tant que «système de prestation de services». Ce terme désigne un mariage ou un partenariat entre l'administration municipale, le gouvernement municipal et l'industrie immobilière. Une grande partie de ce système de prestation de services est axée sur la négociation des politiques et règlements et la conclusion des marchés. C'est donc dire que les normes qualitatives, les indicateurs et mesures, les normes fonctionnelles et les modalités utilisés pour évaluer la réalisation environnementale sous tous ses aspects, «aménagé» ou «naturel», sont continuellement redéfinis et raffinés. Les principes, les buts, l'intérêt public et les valeurs collectives sont soulevés d'un côté, mais les objectifs opérationnels et les normes de réalisation établies en fin de compte pour l'environnement urbain aménagé sont, en grande partie, le résultat des efforts des partenaires du secteur privé.

En fait, la prestation de services qui s'est développée au cours des trente dernières années a cultivé et promu, plutôt que modéré, les comportements extrêmes des consommateurs. Il suffit

seulement de penser à l'utilisation extensive des terres et d'autres ressources naturelles qui résulte des projets d'aménagement des terres, de construction domiciliaire, de parcs industriels et de centres commerciaux, à la disparition de la diversité écologique et de la productivité agricole à proximité des villes et villages, et enfin aux normes «luxueuses» d'infrastructure et de conception de l'espace. De nos jours, les impôts sur le revenu et la propriété, la baisse des revenus familiaux et la hausse vertigineuse de la dette familiale commencent à mettre en lumière le problème que pose le confort de la vie urbaine, sans mentionner son avenir à long terme.

La planification municipale repose sur un répertoire de méthodes et de modalités diverses en constante adaptation. De même, la diversité et la portée des préoccupations inhérentes au processus de planification actuel sont impressionnantes. N'ayant aucune prétention scientifique, la planification repose plus aujourd'hui sur l'art de gérer le pragmatisme politique. L'importance accordée historiquement par la profession à l'amélioration de l'environnement sous tous ses aspects, et la promotion, avec fierté, de valeurs normatives allant bien au-delà des platitudes de «l'intérêt public» ne sont pas partout évidentes. Ce qui importe le plus actuellement, c'est que la planification municipale admette de ne recourir à aucune mesure objective ou critère fonctionnel de réalisation environnementale.

Tout comme c'est le cas pour l'évaluation environnementale, il semble que cette façon de faire ignore la méthode scientifique et les mesures et critères objectifs acceptés. Cela n'est pourtant qu'une illusion. À titre d'exemple, les données utilisées pour les évaluations sont souvent incertaines et le calcul des risques pour la santé ou autres selon le «degré d'information» est chaudement débattu. L'incertitude de la méthodologie est également une tare des sciences environnementales; il ne semble pas y avoir d'entente au sein de la profession quant aux sommes qu'il est convenable ou efficace d'affecter à la recherche et à la surveillance pour les évaluations environnementales. Il en va de même pour l'établissement d'un budget pour les imprévus qui surviennent au cours du processus. Bref, il n'existe pas à ce jour de formules de gestion ou de formules stratégiques (Lee, Haworth et Bunk, 1995).

Dans l'envoûtement et les promesses des années 70 et 80, et dans leur engagement à améliorer l'environnement et à pallier ses problèmes, les scientifiques de l'environnement et les «planificateurs environnementaux» ont, en un certain sens, sous-estimé leur rôle scientifique et surévalué leur rôle de promotion des valeurs environnementales au sein de la collectivité et dans les tribunes politiques. Ainsi, paradoxalement, les *scientifiques de l'environnement* cherchent à devenir des experts de la planification, tandis que la pratique de la planification s'ouvre davantage aux *planificateurs environnementaux* qui s'attardent plus aux valeurs sociales qu'aux mesures et aux sciences appliquées. Dans la mesure où les «considérations environnementales» sont «tout ce qui compte», s'il peut en être ainsi, le rôle des sciences environnementales et écologiques en tant que renforcement de la raison d'être d'une pratique environnementale demeure incertain.

De plus, dans les circonstances actuelles, des objectifs comme la promotion de la productivité écologique, le maintien de la biodiversité, la réduction de l'utilisation des terres et d'autres ressources naturelles, l'établissement d'un habitat pour les animaux dans un contexte urbain et la protection de la production d'aliments souffrent d'un manque de validation scientifique et sont au bas de l'échelle des priorités du système d'aménagement urbain. Ils n'ont que peu d'influence

sur les décideurs des secteurs privé et municipal. Les occasions ainsi ratées sont en fait une véritable tragédie.

Nous croyons que la méthode scientifique et les «données éprouvées» sont péremptoires aux évaluations des incidences environnementales en vue de bien refléter les facteurs environnementaux et d'anticiper le développement durable. L'administration municipale doit jouer un rôle de chef de file en établissant les méthodes et les mesures utilisées, si ce n'est en raison de l'inactivité des paliers supérieurs de gouvernement dans le contexte actuel de restrictions. L'information objective *est* en demande; en son absence, la durabilité et l'amélioration environnementale n'auront qu'un avenir «mitigé».

Les responsabilités de l'administration municipale devraient passer de la régulation à la mise en application progressive des sciences écologiques dans le domaine de la conception créative de milieux (ceux nouvellement conçus, tout comme ceux qui sont renouvelables), y compris les nouveaux sites, les zones urbaines et les municipalités régionales. Les objectifs de réalisation fonctionnels d'un système réformé de planification municipale et de prestation des services devraient être les suivants :

- ◆ maintien de la diversité écologique
- ◆ promotion systématique et restauration opportune des zones limitrophes, des niches, des corridors et des îlots écologiques au sein des milieux aménagés;
- ◆ récupération des déchets et de l'eau et conservation de l'énergie par le biais de technologies utilisant des «machines vivantes» dans les organismes communautaires ou publics;
- ◆ élimination et redressement des sources de pollution et de contaminants potentiellement mortels;
- ◆ conservation maximale de toutes les ressources naturelles et utilisation de technologies énergétiques novatrices à toutes les étapes et dans la conception et la construction de tout aménagement urbain;
- ◆ encouragement, par l'entremise de l'éducation publique et de nombreux incitatifs et de récompenses pour les consommateurs et l'industrie, à adopter des pratiques de planification et de construction améliorées, à utiliser des ressources renouvelables, à recycler et à réutiliser les matériaux.

L'industrie affirme que ces idées ne peuvent être *mises en marché*. La recherche indique, toutefois, que les consommateurs y seront réceptifs quand des choix environnementaux et financiers novateurs et véritables seront offerts (voir Perks et Witton-Clark, 1996).

Le défi et l'opportunité est de passer des principes négatifs de protection et de régulation de l'aménagement à la mise en application, sous toutes ces facettes, de l'aménagement urbain, de la conception écologique créative et du principe du «métabolisme circulaire».

5.5 Questions conceptuelles et terminologiques

Dans les communications courantes et dans les interventions de gestion de l'environnement, de nombreux termes semblent être utilisés sans distinction. L'«évaluation environnementale», terme sur lequel la présente étude devait porter initialement, est celui rencontré le plus souvent. Des ambiguïtés, des attentes irréconciliables, des problèmes de communication et des difficultés pratiques peuvent survenir, et surviennent véritablement de ce fait. L'efficacité et la réputation des évaluations qui sont entreprises en souffrent également. La présente étude, de même que l'expérience indépendante de ses auteurs, démontre que peu des joueurs clés, soit les planificateurs, les ingénieurs, les gestionnaires de l'environnement et les administrateurs cadres, partagent la même «terminologie».

Des clarifications et des définitions conceptuelles nous ont souvent été demandées au cours des entrevues que nous avons menées. À titre d'exemple, on nous a demandé la différence entre évaluation environnementale et évaluation des incidences environnementales, ce que vise exactement l'évaluation des incidences environnementales, la différence entre une évaluation environnementale de site et une évaluation des incidences environnementales, et enfin, la différence entre une vérification environnementale et une évaluation des incidences environnementales. L'ambiguïté quant aux buts et aux méthodes est donc exacerbée par l'absence d'une nomenclature et d'un langage «harmonisés» et faisant autorité.

5.5.1 Activités environnementales distinctes

La liste d'activités d'évaluation distinctes qui suit a pour but d'amorcer une discussion sur les questions conceptuelles et terminologiques en vue d'améliorer à la fois les pratiques d'évaluation et celles de planification.

- ◆ Inventorier et classer, définir, cartographier et décrire et, de façon générale, *évaluer* une «zone sensible sur le plan environnemental», un «écosystème naturel», une «biorégion» ou même une «écologie urbaine».
- ◆ Évaluer la portée des incidences positives ou négatives d'un projet d'aménagement ou d'un plan d'utilisation des terres proposé, les prévoir et les analyser sans tenir compte de leur portée ou de leur étendue territoriale.
- ◆ Surveiller et évaluer les effets environnementaux immédiats et cumulés d'un projet de travaux publics ou d'utilisation des terres.
- ◆ Mener des audiences publiques ou spécialisées au cours desquelles des évaluations prévisionnelles, analytiques ou «après le fait» et des évaluations situationnelles sont présentées, discutées et évaluées.
- ◆ Assembler et synthétiser l'information, et dresser des rapports sur l'état de l'environnement, pour la municipalité dans son ensemble ou pour une entité régionale.

- ◆ Concevoir des mesures d'atténuation, de préservation, de correction ou de gestion pour composer avec les effets prévus, redresser les dommages environnementaux, atténuer les points de tension évidents ou «redresser l'équilibre» en recréant des caractéristiques environnementales qui ont été ou seront perdues à la suite d'un projet d'aménagement.

Cette dernière activité n'est pas nécessairement mise en application en tant que partie intégrale des autres procédures de la liste. En pratique, une évaluation ou une étude peut très bien s'arrêter à l'analyse descriptive ou aux prévisions.

«Évaluation environnementale» est un terme communément utilisé par les spécialistes et certains auteurs pour décrire *une partie ou la totalité* des activités décrites ci-dessus. Un autre terme pratique et encore plus général qui est particulièrement prisé par les spécialistes de la planification est «considérations environnementales». Bien qu'il soit vague et plus «malléable» qu'«évaluation environnementale», le terme «considérations» offre un avantage pratique : il permet d'éviter de s'engager sans raison à entreprendre des activités environnementales qui sont habituellement effectuées et codifiées de façon systématique. Le terme «considérations» sous-entend une approche circonstancielle et contextuelle qui établit les facteurs environnementaux les plus déterminants et les modalités les plus appropriées pour les traiter.

5.5.2 Changements de définitions et de nomenclature

Certaines des frustrations conceptuelles et terminologiques qui surviennent peuvent être illustrées en jetant un coup d'oeil à la variété des termes «officiels» utilisés et aux changements terminologiques qui ont été apportés récemment.

- ◆ La loi canadienne et les règlements du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE), en vigueur des années 1970 à 1994, utilisaient le terme «évaluation des incidences environnementales». Outre-mer, le terme «évaluation des incidences environnementales» est généralement utilisé comme synonyme, à toutes fins pratiques, d'«évaluation environnementale», terme préféré des pays européens pour parler d'études des incidences. Pendant longtemps, le lexique fédéral faisait également mention du «Processus d'évaluation et d'examen de l'environnement (PEEE)».
- ◆ Depuis un certain temps déjà, l'Ontario utilise le terme «évaluation environnementale» pour signifier, plus ou moins, ce que la loi fédérale appelait «évaluation des incidences environnementales». Le terme «évaluation environnementale» est dans une large mesure utilisé aux quatre coins du Canada, bien qu'il ne soit pas le terme utilisé exclusivement pour décrire tous les types d'évaluations environnementales.
- ◆ L'élaboration de types distincts d'évaluations environnementales résulte de changements de pratique en Ontario au cours des vingt dernières années. Notons, par exemple, les termes «évaluation environnementale de portée générale» et «évaluation environnementale de petits projets», qui apparaissent sous la désignation «évaluation des incidences environnementales de portée générale» dans les deux questionnaires utilisés pour la présente étude.

- ◆ Avant 1994, le système du BFEEE comportait trois catégories d'études environnementales : (i) le *rapport d'examen environnemental préalable*, étude de petite envergure; (ii) l'*évaluation environnementale initiale*, et (iii) l'*énoncé des incidences environnementales*, un processus entrepris par un groupe de travail chargé de faire une étude, de tenir des audiences et de présenter des recommandations. Un cadre de travail en trois étapes était ainsi établi en vue de permettre l'intensification progressive de la recherche et des débats sur les considérations environnementales.
- ◆ Avec la proclamation, en 1994, de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), le mot «incidence» a été rayé du lexique. Depuis, un cadre de travail conceptuel et une terminologie renouvelée ont été introduits. Voici certains des nouveaux termes mis de l'avant : «étude approfondie», «évaluation des impacts cumulatifs» et «rapport d'examen préalable». L'expression «étude approfondie» est, entre autres, utilisée dans les règlements relatifs à une liste exhaustive de projets qui pourraient faire l'objet d'études. La mention «rapport d'examen préalable» dénote la première fois qu'est reconnue dans une loi ou un règlement une pratique qui a évolué au cours des décennies précédentes.
- ◆ La nouvelle loi sur l'amélioration et la protection environnementales de l'Alberta (Alberta Environmental Protection and Enhancement Act) parle également «d'évaluation des impacts cumulatifs». Contrairement au nouveau cadre conceptuel de la LCEE, en revanche, la loi albertaine maintient le terme «évaluation des incidences environnementales» comme définition des activités d'évaluation.
- ◆ La proclamation récente de la loi fédérale, qui a créé l'ACEE, en remplacement du BFEEE, énonce quatre séries de règlements et une série de directives dont l'objet principal est de préciser la mise en application de la loi.

Des ambiguïtés et des questions conceptuelles quant à l'intention, au cadre des modalités, aux normes, etc. peuvent être soulevées quand une autorité provinciale entame une évaluation environnementale. Des conflits peuvent survenir entre les pouvoirs publics locaux et provinciaux en ce qui concerne les normes, les attentes et les valeurs environnementales en cause. Il peut arriver, par exemple, qu'un projet d'aménagement déjà établi avec un promoteur et jugé acceptable par la municipalité, selon ses propres conditions, soit contesté dans le cadre du processus d'évaluation d'un autre niveau de gouvernement. De plus, dans de nombreux endroits, les mécanismes d'arbitrage et de règlement des disputes sont déficients et coûteux.

Une autre difficulté conceptuelle vient du fait que les termes «environnement» et «planification» sont des termes élastiques. L'environnement se limite-t-il aux systèmes biotiques et abiotiques et aux caractéristiques des terres et des ressources naturelles? Qu'advient-il des écologies naturelles? L'évaluation environnementale inclut-elle des objectifs comme la conservation maximale des ressources naturelles ou la capacité de charge écologique?

Au cours des entrevues que nous avons faites pour les besoins de la présente étude, certaines personnes nous ont déclaré que les évaluations environnementales devraient tenir compte des préoccupations et des incidences sociales, des avantages ou des incidences économiques, de la préservation du patrimoine ou des incidences sur le patrimoine, de la santé des êtres humains,

de la qualité de vie, ainsi que des inquiétudes quant à l'identité et au bien-être des collectivités. Selon nous, cette liste d'intentions illustre non seulement l'élasticité conceptuelle des évaluations environnementales, mais aussi un besoin de renouveler le cadre conceptuel qui établirait immédiatement l'environnement de façon plus entière et redéfinirait les objectifs normatifs de la planification. Notons que les lois, les stratégies et les politiques provinciales sur le *développement durable* incluent, jusqu'à un certain point, des termes plus vastes et englobants.

La validité théorique et le caractère pratique des demandes qui sont faites en faveur de termes plus englobants ne relèvent pas du mandat de la présente étude. Qu'il suffise de dire que «l'ambiguïté constructive» peut être et a été avantageuse pour la mise en application progressive des pratiques environnementales et de planification. Néanmoins, l'ambiguïté conceptuelle et terminologique ne devrait pas être balayée du revers de la main. Trois points importants sur le plan pratique méritent notre attention :

- ◆ Selon les contextes et la rigueur de leur application, il est essentiel d'en arriver à un consensus sur les termes couramment utilisés pour les évaluations environnementales si nous voulons clarifier et simplifier la situation actuelle au regard des évaluations environnementales et de la planification municipale.
- ◆ Pour effectuer une activité environnementale de façon responsable et efficace, il faut la *définir* le plus clairement possible.
- ◆ Les évaluations se fondent sur des *indicateurs* dont l'efficacité et la fiabilité sont directement fonction des termes utilisés pour définir et qualifier l'activité d'évaluation entreprise.

5.6 Redéfinir les termes

La clarification de ces trois termes serait, selon nous, un bon départ pour tenter d'améliorer l'efficacité des activités de planification et d'évaluation des municipalités.

5.6.1 Gestion de l'environnement

Nous aimerions que ce terme soit utilisé pour désigner *la mise en oeuvre de toute une gamme d'activités et de pratiques propres à l'environnement*. Dans son sens général, la gestion de l'environnement porterait sur des questions et inquiétudes reliées à l'environnement, les solutions possibles, leurs incidences éventuelles et les effets véritables. Elle déterminerait également comment la planification et l'aménagement traiterait de ces situations.

De plus, la gestion de l'environnement préciserait également de quelle façon et dans quelles circonstances divers organismes publics et privés devraient utiliser ces différents outils et assumer leur part de responsabilité. Il serait donc toujours possible d'avoir recours à des services externes, de faire porter les coûts et/ou effectuer certaines tâches par l'industrie, ou de mettre en place un régime qui combinerait ces diverses options. La gestion de l'environnement traiterait de la mise en oeuvre, c'est-à-dire l'identification et l'allocation des ressources et des systèmes d'information nécessaires pour que la municipalité puisse s'acquitter de son rôle sur le plan

environnemental, y compris (entre autres points essentiels) l'information publique et la mise sur pied d'un programme de surveillance et de vérification pour assurer le respect des politiques et règlements. Il va de soi que le rôle d'une municipalité en matière de gestion de l'environnement doit être conforme aux lois, aux politiques et aux stratégies provinciales, y compris celles sur l'environnement, la santé publique, les transports, l'agriculture et la foresterie, et le développement durable.

5.6.2 Évaluation des incidences environnementales

Compte tenu du cadre de gestion que nous venons d'établir, de l'ambiguïté particulière qui survient dans la pratique entre les termes «incidences» et «effets», et de la distinction entre «évaluation des incidences environnementales» et «évaluation environnementale», nous suggérons que le terme «évaluation des incidences environnementales» soit réservé aux *procédures qui ont pour but d'anticiper et de prévoir les incidences sur l'environnement de plans d'utilisation des terres, de plans ou de conceptions d'aménagement, ou encore de travaux ou d'entreprises proposés*. L'évaluation des incidences environnementales s'appliquerait à la fois aux projets et aux sites de petite ou de grande envergure.

De façon générale, l'évaluation des incidences environnementales stipulerait les mesures d'atténuation conditionnelles à l'approbation du plan. La délimitation des responsabilités et/ou des coûts des mesures d'atténuation entrerait également dans les conditions détaillées d'une évaluation des incidences environnementales.

Une évaluation des incidences environnementales déterminerait donc les incidences *anticipées*, c'est-à-dire celles qui sont prévisibles avant l'utilisation des terres ou la mise en oeuvre du projet. La planification est une pratique de prévention; l'évaluation des incidences environnementales le serait également, ce qui permettrait alors une certaine juxtaposition des deux activités. Le concept de «capacité coopérative et coordonnée» serait particulièrement à propos pour les organismes municipaux qui s'orientent consciemment dans une voie de «développement» et ont une structure et une gestion favorisant «l'apprentissage» (Keith et Mulvihill, 1995).

Les trois types fondamentaux d'évaluation des incidences environnementales seraient les suivants :

- ◆ *L'évaluation stratégique des incidences environnementales.* Concept relativement nouveau, ces évaluations sont nées de la constatation grandissante des limites des évaluations des incidences environnementales entreprises à un stade avancé d'un projet d'aménagement, ou trop tard. Ces évaluations seraient entreprises dans les toutes premières étapes de la planification municipale et porteraient sur la planification à grande échelle (biorégions, plans municipaux, plans structuraux, etc.). Les évaluations stratégiques déterminent les caractéristiques et les questions environnementales devant faire l'objet d'études approfondies à un stade ultérieur et signalent les risques possibles, compte tenu de la portée, de la forme et de la nature des aménagements prévus. Elles soulignent également les activités de gestion, d'atténuation, et de surveillance à considérer dans le cadre des politiques envisagées.

- ◆ *L'évaluation des incidences environnementales de projet.* L'évaluation complète des incidences environnementales de certains projets entreprise à la discrétion de l'organisme responsable s'étendrait aux plans de site et aux plans de conception urbaine, aux projets de construction, aux travaux publics, etc.
- ◆ *L'évaluation de classe des incidences environnementales.* Applicable soit aux projets dont la portée ou le budget sont considérés comme trop petits pour justifier une évaluation complète des incidences environnementales, soit aux projets dont les incidences éventuelles sont connues, ces évaluations sont effectuées principalement à l'aide de listes de points à couvrir et de normes de rendement.

5.6.3 Évaluation environnementale

Si nous tenons à faire des distinctions judicieuses, et si nous voulons dégager le terme «évaluation environnementale» de ses nombreuses connotations, il va de soi, à la lumière de ce que nous venons de proposer pour le terme «évaluation des *incidences* environnementales», que le terme «évaluation environnementale» ne doit pas renvoyer à l'état futur du milieu environnemental. À notre avis, le terme «évaluation environnementale» devrait être réservé aux *évaluations qui identifient, évaluent et mesurent l'importance de ce qui est arrivé à l'environnement et en expliquent les causes.*

De plus, l'évaluation environnementale devrait mesurer et enregistrer si les caractéristiques écologiques et durables *s'améliorent ou ont atteint leur plein développement* conformément aux plans, ou de façon inattendue, selon le cas. Le terme «évaluation environnementale» s'appliquerait donc aux évaluations «après le fait», c'est-à-dire les évaluations qui sont effectuées une fois la mise en oeuvre complétée. Une évaluation environnementale, tout comme une évaluation des incidences environnementales, peut proposer des mesures de correction ou d'atténuation. De plus, les évaluations environnementales ne doivent pas nécessairement être limitées à des projets précis, mais également s'appliquer à l'ensemble des écologies urbaines et au rendement écologique-environnemental de divers systèmes, tels les transports, le ramassage et le traitement des déchets, la gestion des eaux de pluie, et peut-être même le logement.

Même si une évaluation environnementale ainsi définie ne constituerait pas, strictement parlant, une activité du processus de planification municipale, cela ne veut pas dire que les renseignements obtenus à la suite d'une évaluation environnementale antérieure ne peuvent être utilisés à bon escient pour un exercice de planification similaire. C'est ainsi qu'évolue tout naturellement tout organisme qui favorise l'apprentissage et le développement.

5.6.4 Distinction entre l'évaluation des incidences environnementales et l'évaluation environnementale

Les distinctions conceptuelles et terminologiques entre les modalités de l'évaluation des incidences environnementales et celles de l'évaluation environnementale tiennent compte de considérations d'ordre pratique et institutionnel. Les prévisions et l'établissement d'objectifs normatifs, l'essence même de la planification *et* de l'évaluation des incidences environnementales, devraient demeurer distincts des analyses des résultats *véritables* de certains

plans ou de certaines décisions d'aménagement sur le plan de la réalisation des critères environnementaux. Il s'agit là, en fait, du domaine de l'évaluation environnementale. Les unités de planification des administrations municipales ne devraient pas, par principe, être les juges et les défenseurs de leurs propres plans.

De plus, la réalisation des critères environnementaux d'une activité de planification s'articule nécessairement autour d'*indicateurs* de diverses sortes : des indicateurs de succès de la planification, de la satisfaction du consommateur client ou des valeurs de la collectivité et de ses conditions d'acceptation, et des indicateurs qui dérivent de mesures scientifiques des critères de réalisation écologique-environnementale. Les conditions d'une évaluation environnementale, toutefois, soit l'évaluation après le fait, ne devraient pas être régies exclusivement par ce que les planificateurs et les experts des évaluations des incidences environnementales et l'opinion de la collectivité considèrent comme important sur le plan environnemental. L'évaluation environnementale a besoin de latitude pour inventer, au besoin, des mesures scientifiques et des indicateurs nouveaux ou additionnels, c'est-à-dire des indicateurs auxquels les planificateurs n'avaient pas pensé ou dont ils n'avaient pas prévu l'importance.

5.7 Gestion de l'environnement et intégration

Mises à part les ambiguïtés et les difficultés de communication, les pratiques et les concepts d'évaluation évoluent et changent rapidement. Bien que les gouvernements et les municipalités aient redéfini et sous-classifié leurs activités en la matière, ils ne se sont pas établis en tant qu'agents de changement dans le but d'apporter une certaine cohérence et davantage de rigueur aux pratiques environnementales. La normalisation et l'harmonisation de la terminologie et de nouvelles directives ont pris naissance dans le secteur privé, avec l'aide de la communauté nationale et internationale.

5.7.1 Système de gestion de l'environnement pour les municipalités

Le concept du système de gestion de l'environnement est en évolution depuis les vingt dernières années dans le secteur privé. Il précise certains outils nécessaires, de même que la façon de les utiliser et les circonstances de leur emploi. Il traite également de la formation et des technologies de l'information, et définit les modalités nécessaires. La *British Standards Institution*, sommité mondiale en la matière, a été le premier organisme à définir des directives applicables au système de gestion de l'environnement. En fait, c'est en 1994 que l'organisme a établi ces directives, soit presque en même temps que la publication, par l'ACEE, des procédures et de la nomenclature nouvelles du gouvernement fédéral. Nombre d'autres organismes en Europe, aux États-Unis et au Canada ont emboîté le pas.

Au Canada, les municipalités n'ont pas, semble-t-il, failli à la tâche. Les services environnementaux de KPMG signalent que 57 pour 100 des municipalités qui ont répondu à leur questionnaire en 1994 avaient adopté un système de gestion de l'environnement. Toutefois, aucune d'entre elles n'avait mis en place toutes les composantes essentielles mises de l'avant dans les directives du système britannique. D'autres conclusions du sondage de KPMG sont dignes d'intérêt. Par exemple, les outils de gestion les plus utiles étaient «la surveillance régulière», «la

formation du personnel», «les évaluations environnementales de site» et les «vérifications environnementales» (selon 71 à 76 pour cent des répondants). De même, les quatre facteurs poussant le plus les municipalités à passer à l'action sur le plan environnemental étaient, dans l'ordre, l'application des règlements, l'opinion publique, les employés et les économies réalisables.

5.7.2 Harmonisation de l'évaluation et des autres outils de gestion

Dans la section précédente, nous avons offert une solution en ce qui concerne les deux termes clés sur lesquels portent nombre de difficultés de sens et d'intentions. L'évaluation des incidences environnementales et l'évaluation environnementale ne sont, cependant, que deux d'une série d'outils qui devraient être utilisés de façon intégrée par les gestionnaires municipaux et les unités de planification. Notons, parmi les autres outils de cette gamme, la vérification et la surveillance environnementales, l'évaluation stratégique des incidences environnementales, les énoncés de politique environnementale, les rapports sur l'état de l'environnement, les politiques d'évaluations environnementales, les indicateurs de réalisation environnementale ou écologique, les indicateurs de durabilité et de développement durable, les évaluations du cycle de vie et du coût du cycle de vie, l'évaluation des produits et de la technologie (directives d'achat), et la gestion des risques. Comme c'est le cas avec presque n'importe quel outil, la qualité et l'efficacité de la tâche à accomplir est supérieure quand tous les outils sont utilisés de façon intégrée. Bref, l'union fait la force.

Trois des outils mentionnés auparavant seraient particulièrement importants dans un système de gestion municipal :

- ◆ *Politique sur les évaluations environnementales.* Ce type d'évaluation, en plein essor, s'applique plus particulièrement là où des évaluations ne font pas systématiquement partie de la planification et de l'élaboration des politiques à tous les niveaux de l'administration municipale. Il a pour but de veiller à ce que les macropolitiques qui sous-tendent l'aménagement soient examinées soigneusement et soutenues par une évaluation ou des études sur les incidences environnementales et l'examen de certains aspects environnementaux particuliers.
- ◆ *Vérification environnementale.* Cette activité de gestion, qu'utilise le secteur privé et les gouvernements, sert à vérifier et à évaluer le respect, par un organisme, de ses propres directives ou de celles de l'industrie et, de façon générale, de ses plans d'action pour promouvoir des buts relatifs à l'environnement ou à la durabilité.
- ◆ *Rapports sur l'état de l'environnement.* Les rapports sur l'état de l'environnement, qui constituent une analyse, une description et une présentation périodique et systématique de données scientifiques sur les conditions environnementales, les modifications en cours et leur importance, se fondent essentiellement sur la collecte et l'analyse régulières de données. Ils servent à définir des points de préoccupation, à conscientiser les gens, à évaluer le succès de leurs efforts, à recueillir des commentaires et à éduquer le public.

Le besoin d'utiliser ces divers outils de façon intégrée découle d'abord de la nécessité de posséder les renseignements les plus fiables qui soient pour prendre des décisions et fournir une évaluation et des commentaires à tous les secteurs de l'administration municipale, et non seulement aux unités de planification. Ils permettent aux administrations municipales d'affiner leurs politiques et de prendre des décisions plus averties sur la façon idéale d'allouer et de distribuer leurs ressources à des éléments tels que les évaluations des incidences environnementales et autres types d'évaluations, la surveillance, la conception des indicateurs, et la recherche sur la satisfaction du consommateur.

Si l'harmonisation de l'évaluation des incidences environnementales et de la planification municipale suppose que plusieurs niveaux de gouvernements canadiens devront s'entendre pour passer des lois et des règlements identiques, il s'agira sans aucun doute d'un processus très long et difficile. En revanche, il est possible d'atteindre un consensus sur les buts et les principes, sur la terminologie conceptuelle des modalités et sur les mécanismes utilisés pour permettre aux diverses parties de partager de l'information sur leurs expériences pratiques.

Sur les plans international et national, nombre d'organismes multilatéraux ont entamé des démarches pour harmoniser leurs approches quant aux pratiques d'évaluation et d'aménagement durable. L'Organisation internationale de normalisation (ISO), par exemple, cherche à obtenir un consensus sur un large éventail de sujets environnementaux dans le cadre de la série ISO 14000. Comme l'Association canadienne de normalisation (CSA) agit à titre de secrétariat de la série ISO 14000, le Canada jouera un rôle considérable dans l'harmonisation de diverses considérations environnementales sur le plan international.

L'entente environnementale parallèle à l'ALÉNA enjoint également les trois parties prenantes à coopérer pour résoudre leurs différends environnementaux et précise certains outils de gestion de l'environnement. D'autres développements exemplaires valent la peine d'être mentionnés. Par exemple, la Banque mondiale a publié un recueil en trois volumes de directives relatives aux évaluations sur les incidences environnementales pour divers types de projets de construction. Ces directives obtiennent actuellement une vaste reconnaissance. L'Union européenne tente d'harmoniser ses lois en ce qui a trait en particulier aux évaluations sur les incidences environnementales. Elle a, de plus, entrepris un projet pour déterminer les indicateurs de développement durable des villes à des fins de surveillance et de planification stratégique. Le programme «*Environnement Europe, notre avenir commun*» prévoit l'élaboration de politiques, de démarches et de normes communes pour résoudre les différends importants en ce qui concerne la gestion de l'environnement.

L'approche d'acceptation volontaire que préconise l'ISO a été adoptée à grande échelle, en particulier en Europe. On s'attend au même résultat d'ailleurs avec la série environnementale 14000. Au Canada, la CSA est dotée d'un mécanisme bien établi pour obtenir un consensus dans le domaine environnemental. Elle réunit sur une base régulière des groupes de personnes intéressées pour ébaucher et entériner des directives et des documents d'information. La CSA a déjà publié des documents portant sur l'étiquetage environnemental, l'évaluation du cycle de vie, la vérification, la terminologie, l'évaluation de site, les directives d'achat relatives à l'environnement, la pollution, les systèmes de gestion de l'environnement, la participation des personnes intéressées et la gestion des risques. La CSA a également adopté un processus de mise

à jour de sorte que tout problème puisse être corrigé. Il est important de noter que la CSA rassemble avec succès *des intéressés provenant de divers secteurs et de différents paliers de gouvernement*. Aucune démarche en ce sens n'a toutefois été entreprise sur le plan provincial ou territorial. Nous connaissons actuellement au Canada une situation qui pourrait éventuellement s'effondrer comme un château de cartes.

L'obtention d'un consensus permettrait considérablement d'atténuer les malentendus et les méprises et de favoriser l'apprentissage mutuel. Un autre avantage : l'existence d'éléments communs à l'échelle du pays pouvant favoriser l'avancement des professions dans le domaine de l'environnement. Cela permettra aussi au Canada de se positionner dans un contexte global caractérisé par l'harmonisation des normes, des pratiques et des buts normatifs.

Signalons enfin que le Conseil canadien des ministres de l'Environnement a également amorcé un processus d'harmonisation dans nombre de dossiers, notamment les évaluations des incidences environnementales et les rapports sur l'état de l'environnement. Ce processus semble cependant plus lent que celui de la CSA, que nous venons de décrire. On se demande si ce processus ne constitue pas un effort déguisé du gouvernement fédéral pour se départir de ses responsabilités aux dépens des provinces.



CHAPITRE 6

Exemples d'initiatives récentes dans les provinces

Le contexte de la planification municipale et de l'évaluation des incidences environnementales est en constante évolution. Les six provinces et les principales municipalités visées par notre étude ont toutes, à des degrés divers, commencé à traiter des questions environnementales, à formuler des politiques de développement durable et à élaborer un cadre de réglementation de la planification plus efficace. Le présent chapitre porte sur certaines des initiatives les plus récentes, telles qu'elles sont décrites dans les documents de travail, les énoncés de politique et autres textes que les participants à notre sondage initial nous ont envoyés, à notre demande. Ces documents, malgré la façon peu méthodique dont ils ont été réunis, nous permettent de mieux comprendre la diversité des préoccupations des diverses administrations et d'avoir un aperçu technique des initiatives qu'elles ont lancées.

6.1 Canada

L'Association canadienne de normalisation (CSA) a publié une série de livres de travail visant à uniformiser la terminologie et la méthodologie dans le vaste domaine de la gestion de l'environnement. Par exemple, elle a publié en 1994 et en 1995 des directives sur la *vérification environnementale* et la formulation d'énoncés de *politique environnementale* et un guide sur la *terminologie environnementale pour les entreprises canadiennes*. Dans le cadre de la série de publications 14000 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), la CSA prépare actuellement des lignes directrices et des normes de spécifications applicables aux systèmes de gestion de l'environnement.

6.2 Colombie-Britannique

6.2.1 Province

◆ ***Land Use Strategy [Stratégie d'utilisation du sol], Commission sur les ressources et l'environnement (CORE, 1995).***

Ce rapport recommande l'adoption d'une *loi sur la durabilité*, en tant que cadre suprajuridique. Il définit les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de durabilité et mettre en oeuvre divers outils d'évaluation environnementale. La Stratégie comprend cinq composantes :

- politique provinciale et orientation des programmes;
- planification participative efficace et apport de la population au processus décisionnel;
- coordination des initiatives gouvernementales dans les domaines du développement économique, social et environnemental;
- surveillance indépendante;
- mécanismes de résolution des conflits.

La *loi sur la durabilité* définirait la directive applicable aux cinq composantes de la stratégie et les mécanismes de coordination appropriés.

Outre la *loi* proposée et la *stratégie d'utilisation du sol*, on élaborerait des politiques stratégiques concernant l'utilisation d'évaluations environnementales et de plans stratégiques dans tous les secteurs et toutes les aires d'aménagement du sol, le conseil des ministres serait autorisé à approuver des plans stratégiques d'utilisation du sol afin de conférer un statut juridique aux zones désignées et aux objectifs connexes de gestion, l'utilisation des ressources locales et les plans opérationnels connexes seraient compatibles avec les plans stratégiques d'utilisation du sol, les plans applicables aux ressources locales devraient être approuvés par des comités régionaux de gestion inter-organismes, et le système de planification de l'utilisation du sol de la Colombie-Britannique comprendrait quatre volets : provincial, stratégique, local et opérationnel. Finalement, le personnel de planification serait affecté aux centres régionaux.

◆ ***Loi sur l'évaluation environnementale (déposée en 1994).***

La loi prescrit la catégorie et la taille des projets devant faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales, les délais fixés pour l'obtention des commentaires de la population, et la coordination de l'évaluation des incidences environnementales avec le traitement (en parallèle) d'autres permis pertinents. Les activités, travaux et projets visés se regroupent notamment dans les secteurs suivants : industries, transports, aquaculture, transformation des aliments, eau, déchets, tourisme, énergie et mines.

Cette loi rationalise les divers textes législatifs qui ont régi jusqu'à présent les évaluations environnementales, mais elle ne semble pas vraiment intégrer, du point de vue des modalités, les évaluations des incidences au processus de planification municipale ou traiter du lotissement des terrains urbains et des projets d'aménagement.

◆ ***Growth Strategies for the 1990s and Beyond: Updating British Columbia's Planning System [Stratégies de croissance pour les années 1990 et après : Mise à jour du système d'aménagement de la Colombie-Britannique] (septembre 1994).***

Ce document, qui porte sur quelques questions environnementales, fait principalement remarquer ce qui suit :

- les mesures de planification des administrations locales et le processus d'approbation des aménagements doivent être plus énergiques sur le plan des évaluations environnementales;
- il faut améliorer la coordination des activités et initiatives du gouvernement provincial;
- il faut mettre sur pied des «commissions consultatives sur l'environnement»;
- l'aménagement du bassin hydrographique est inadéquat et mal coordonné;
- il faudrait réviser la *Loi sur les municipalités*, afin de veiller à ce que les administrations locales exigent des évaluations des incidences environnementales.

6.2.2 Burnaby (dans le district régional de Vancouver)

- ◆ Le plan officiel de Burnaby définit des buts qui visent expressément un certain nombre de questions environnementales et a pour objet de :

- protéger la qualité de l'air, de l'eau et des paysages naturels aux échelles municipale et régionale;
- préserver et améliorer la qualité et l'habitabilité du milieu physique;
- protéger les «zones écologiquement sensibles».

◆ *Rapport sur l'état de l'environnement, 1993.*

Ce rapport correspond davantage à une série de buts politiques et d'intentions dans les domaines de l'environnement ou du développement durable qu'à un énoncé de gestion opérationnelle (l'objectif habituel des rapports sur l'état de l'environnement). Le rapport : 1) préconise l'octroi de pouvoirs juridiques à la municipalité pour qu'elle puisse exiger des évaluations des incidences environnementales dans le cas d'aménagements centrés sur la ville; 2) vise à assurer que les initiatives environnementales de Burnaby soient intégrées à celles d'autres municipalités et des paliers gouvernementaux supérieurs, et 3) favorise la coopération avec d'autres municipalités et des organismes gouvernementaux pour définir des normes environnementales élevées.

Le rapport comprend aussi d'autres caractéristiques importantes :

- l'énoncé de vision exige que l'étude des considérations environnementales fasse partie intégrante du système de gestion de la croissance et de planification de l'utilisation du sol;
- il faut élaborer des stratégies municipales et régionales d'utilisation du sol en fonction d'une compréhension des conséquences écologiques; les considérations environnementales doivent faire partie intégrante du processus de planification et de conception de la ville, des organismes publics et du secteur privé; les municipalités du district régional de Vancouver devraient adopter un code de déontologie environnementale, exercer des pressions auprès des administrations provinciales et fédérales en vue de l'adoption de normes environnementales uniformes et strictes à l'égard de tous les projets, renforcer les mesures de mise à exécution, et augmenter les peines et sanctions prévues;
- la ville doit complètement intégrer les considérations environnementales aux processus de planification et de prise de décision en ce qui concerne toutes les activités suivantes : construction, entretien, transactions immobilières et lotissements. Elle doit aussi élaborer des lignes directrices à l'égard des évaluations environnementales.

La municipalité de Burnaby prépare régulièrement des rapports sur l'état de l'environnement qui vont au-delà des prescriptions habituellement fixées à l'égard de ce type de rapport et qui comprennent, outre les données de référence types et un compte rendu des principaux événements dans le secteur de l'environnement, un «plan d'action dans le domaine écologique».

6.2.3 Kelowna

Kelowna est en train d'élaborer une stratégie d'inventaire, d'évaluation et de gestion des principaux éléments naturels dans la ville. Elle disposera ainsi d'une base de données pour la planification de l'aménagement du territoire.

6.2.4 Saanich

Le conseil municipal de Saanich exige périodiquement des évaluations des incidences environnementales dans le cas de propositions d'aménagement du territoire. La municipalité a mis au point un format et une procédure pour étudier les incidences des projets d'aménagement du territoire et les propositions de travaux publics.

6.2.5 Vancouver (dans le district régional de Vancouver)

Vancouver est aux prises avec le problème très grave et particulièrement préoccupant suivant : les pressions de la croissance sur le territoire municipal déjà bâti. Par conséquent, la planification est centrée sur le *réaménagement urbain* et l'*intensification résidentielle*, mais la ville ne dispose pas des ressources nécessaires pour procéder à une évaluation environnementale des capacités de tous les services (eau, égouts, déchets, énergie, routes, etc.). La plupart des initiatives de contrôle de la planification de la ville visent les petits projets d'aménagement; voilà pourquoi elle n'a pas mis au point de modalités stratégiques d'évaluation des incidences environnementales. Ses priorités en matière de planification sont les suivantes :

- Réaménagement des petits sites -- Des évaluations détaillées des incidences ne sont pas jugées justifiées.
 - Réaménagement sur une moyenne échelle -- Des évaluations «internes» des incidences environnementales sont réalisées en ce qui concerne la pollution de l'air et la contamination du sol.
 - Plans officiels communautaires -- Les autorités municipales préparent leur premier «plan stratégique», avec le concours du Bureau de l'environnement.
- ◆ Le district régional de Vancouver étudie actuellement une option en matière d'utilisation régionale du sol intitulée *Creating Our Future* (Création de notre propre avenir). Cette option vise la qualité de l'air grâce à l'adoption de mesures dans les domaines des transports et de l'utilisation du sol, favorise vigoureusement la conservation des terrains à vocation récréative et des espaces verts, recommande l'introduction d'«incitatifs au développement» écologique pour atteindre l'objectif d'un développement urbain écologique approprié, et vise à encourager l'intensification résidentielle.
- ◆ Le groupe d'étude sur les *changements atmosphériques* recommande, d'une part, que les critères de réalisation dans le domaine de la durabilité soient appliqués au processus de planification municipale et, d'autre part, que des énoncés soient élaborés pour décrire de quelle façon les plans et propositions de zonage favoriseront les objectifs de la ville en matière de pollution, ou y nuiront.

6.3 Alberta

6.3.1 Province

- ◆ *Ensuring Prosperity: Implementing Sustainable Development* [Assurer la prospérité : Mise en oeuvre du développement durable] (Rapport du groupe d'étude, mars 1995).

Le rapport énonce cinq priorités pour la mise en oeuvre du développement durable. Les orientations définies comprennent notamment la promotion de la publication de rapports par les secteurs public et privé sur les progrès dans la voie du développement durable.

Le document recommande aussi l'utilisation régulière d'évaluations des incidences environnementales, des vérifications environnementales et des rapports sur l'état de l'environnement.

Le rapport ne fait aucune mention des besoins spécifiques en matière d'évaluations environnementales, des améliorations à apporter aux techniques d'évaluation, des modalités applicables au système de planification municipale, ou de l'approbation des projets d'aménagement urbain et ne propose pas l'adoption de nouveaux codes ou de nouvelles lois. Il semble peu probable que le travail de ce groupe d'étude donne lieu à l'adoption d'un texte législatif sur le développement durable ou permettre d'améliorer l'intégration des évaluations environnementales au processus de planification municipale.

- ◆ L'Alberta a mis sur pied un *Conseil de coordination du développement durable*, qui se compose des sous-ministres des Affaires municipales, de la Santé, de la Protection de l'environnement, du Développement économique et du Tourisme, etc. Ce conseil a principalement pour mandat d'assurer la coordination, à l'échelle interministérielle, des dossiers du développement durable et de la protection de l'environnement.
- ◆ Il existe aussi un *Comité permanent sur les politiques en matière de ressources naturelles et de développement durable* auquel participent plusieurs ministres. Le comité examine les activités des secteurs public et privé qui ont, ou qui sont susceptibles d'avoir, des incidences environnementales.

On ne sait pas encore si ces trois initiatives ajouteront aux complexités et problèmes fréquents qui nuisent à l'intégration des évaluations environnementales au processus de planification municipale ou les diminueront. En outre, rien ne semble encore indiquer que le gouvernement soit prêt à donner suite aux propositions contenues dans le rapport *Ensuring Prosperity*.

- ◆ *Alberta Vision of Sustainable Development* [Vision albertaine du développement durable] (Table ronde de l'Alberta sur l'environnement et l'économie, 1992).
Ce rapport énonce les principes de durabilité applicables à la planification municipale, mais il ne propose ni code, ni loi, ni normes et modalités révisées pour le système de planification. Plus d'une centaine de municipalités ont adopté cette *Vision*, mais on ne sait pas dans quelle mesure elles l'ont mise en oeuvre (Calgary peut faire exception). Comme dans le cas du rapport *Ensuring Prosperity*, l'engagement du gouvernement à appliquer cette *vision* reste une question discutable.
- ◆ La *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Alberta fait maintenant partie de la nouvelle *Loi sur les administrations municipales* (janvier 1995).
Les révisions en matière de planification traitent de la durabilité, mais ne comportent ni directive opérationnelle, ni condition procédurale, ni norme, ni critère de réalisation. On examine le processus de rationalisation des approbations par les ministères. Le démantèlement des commissions régionales de planification est en cours, mais ses effets sur l'environnement et les questions et conditions en matière de planification sont incertains. En fait, il se peut que cette mesure entraîne l'adoption de normes et modalités incompatibles entre les grandes municipalités urbaines et les municipalités rurales.

Aucune de ces initiatives albertaines ne semble avoir vraiment facilité l'intégration de l'étude des questions environnementales au système de planification ou efficacement traité des questions connexes de réglementation et de modalités. Par rapport à certaines autres provinces visées par notre étude, l'Alberta accuse un certain retard sur les plans de l'élaboration de politiques de durabilité et de la promotion de mesures concrètes pour intégrer les évaluations environnementales au contexte de l'aménagement urbain.

6.3.2 Calgary

- ◆ *Sustainable Suburbs Study: Creating More Fiscally, Socially and Environmentally-Sustainable Communities* [Étude sur les banlieues durables : Créer des collectivités plus durables sur les plans fiscal, social et écologique] (Rapport et recommandations de la Table ronde du Bureau de planification, avril 1995).

Ce rapport définit de nouvelles règles de planification et normes d'aménagement en fonction des principes et buts du développement durable, compte tenu des interventions des cadres supérieurs de la ville, des responsables de l'industrie de l'aménagement et de la construction de maisons, de groupes d'intérêt, d'experts-conseils étrangers et de spécialistes du milieu universitaire. Le conseil municipal l'a adopté en tant que document de politique – lignes directrices en juillet 1995. Par la suite (août 1995), une équipe de fonctionnaires de la ville et de promoteurs a entrepris un vaste projet-pilote sur un nouveau site.

Cette étude devrait considérablement modifier la planification des banlieues :

- instauration d'un nouvel organisme de négociation de l'aménagement et de la conception de nouveaux projets d'aménagement composé de représentants des promoteurs et des autorités municipales;
- adoption de normes moins onéreuses et moins «luxueuses» en ce qui concerne les infrastructures et le lotissement/l'aménagement d'un site;
- intensification résidentielle (accroissement de 100 pour 100 de la norme de densité actuelle);
- planification écologique des terrains;
- adoption de dispositions relatives à un service de transport public efficace et à l'accessibilité des usagers, avec réduction concomitante des émissions polluantes;
- adoption de «plans communautaires» pour remplacer le processus du Plan de structure de zones, avec de meilleures données sur les facteurs écologiques, la structure sociale, la diversité des formules de logement, etc.

Les propositions n'englobent pas intégralement les critères de réalisation en matière de durabilité et les technologies qui découlent d'études empiriques et théoriques, comme les systèmes de recyclage et de conservation de l'eau sur place, le système de gestion des déchets, les principes écologiques appliqués complètement et globalement aux plans de terres et de lotissements, la cogénération d'énergie, les caractéristiques de conservation de l'énergie des logements, etc. De plus, les promoteurs ne sont pas tenus d'utiliser une liste de contrôle des facteurs écologiques ou de faire des études des incidences. Néanmoins, cette initiative locale promet de donner de l'allant à l'industrie locale de l'aménagement.

- ◆ *Environmental Principles and Goals for the City of Calgary* [Principes et buts écologiques pour la ville de Calgary] (Comité consultatif sur l'environnement, 1994).

Ce rapport, réalisé par les citoyens et les autorités municipales, définit un programme en trois volets pour la ville de Calgary :

- adoption d'une politique écologique;
- élaboration de principes et buts écologiques à l'égard des activités de planification et des projets d'aménagement de la ville;
- adoption, par les divers services, de plans d'action qui respectent les conditions et facteurs écologiques dans les domaines de la planification, de la croissance, de l'aménagement des terrains urbains et des activités municipales, et prise de mesures qui favoriseront l'adoption d'initiatives législatives par d'autres paliers gouvernementaux.

Le rapport fait aussi des recommandations sur l'aménagement urbain et les évaluations environnementales, notamment l'intégration des concepts d'aménagement écologique à la planification des banlieues et des collectivités et l'élaboration d'une stratégie municipale à l'égard des écosystèmes naturels, des sites naturels et des habitats fauniques. Toutefois, il ne prescrit pas l'élaboration de programmes ou de modalités propres à la gestion. L'étude sur les banlieues durables, susmentionnée, reste le seul document de suivi connu sur ces recommandations.

6.4 Manitoba

6.4.1 Province

La Table ronde du Manitoba sur l'environnement et l'économie a réalisé divers documents, dont *A Discussion Paper for a Sustainable Development Act* [Document de travail en vue de l'adoption d'une Loi sur le développement durable] en 1994 et *Sustainable Development Strategy for Manitoba* [Stratégie de développement durable pour le Manitoba], aussi en 1994. Ces outils politiques à caractère législatif du gouvernement provincial visent neuf grands domaines et comprennent l'adoption de principes en matière de développement durable et de lignes directrices concernant le processus décisionnel qui :

- transformeraient le développement durable en fondement des activités du gouvernement et de l'élaboration des politiques;
- modifieraient toutes les lois et tous les règlements de la province pour donner corps aux principes et lignes directrices en matière de développement durable;
- formaliseraient une stratégie de durabilité traitant de toute une gamme de facteurs économiques, sociaux et écologiques à tous les niveaux collectifs et commerciaux;
- introduiraient le concept d'«évaluation de la durabilité», lequel intégrerait au processus décisionnel en matière de planification les facteurs liés à l'environnement, à l'économie, aux conditions urbaines et au développement humain;
- viseraient à ce que toutes les évaluations de la composante de durabilité des propositions de projet soient réalisées en conformité avec des processus efficaces de sélection, d'approbation et de délivrance de permis.

La *stratégie de développement durable* propose aussi la prévention grâce, d'une part, à des instruments d'atténuation des incidences locales et, d'autre part, à l'intégration du processus décisionnel et de la planification, afin d'atteindre, à l'échelle des divers ministères, des objectifs d'efficacité et de pertinence en réponse aux propositions d'aménagement.

La *Loi sur l'environnement*, la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur la ville de Winnipeg* ont plus ou moins les mêmes objectifs et fonctions, ce qui crée parfois des conflits de procédure ou de fond, des redondances, etc. La loi proposée sur le développement durable prévoit la création de commissions mixtes chargées d'évaluer les propositions en fonction de leurs critères de réalisation et de leurs avantages sur le plan de la durabilité.

6.4.2 Winnipeg

◆ *Plan Winnipeg ... Toward 2010* [Plan Winnipeg... Objectif 2010] (1993).

Tout un chapitre de ce *Plan*, qui porte sur la gestion écologique, énonce les principes d'un processus décisionnel respectueux de l'environnement. Il annonce que les autorités municipales cherchent à promouvoir un tel processus décisionnel tant au sein du secteur public que du secteur privé et précise que la ville élaborera, mettra en oeuvre et révisera périodiquement son propre processus de surveillance et d'examen des incidences environnementales. Ce processus s'appliquera tant aux incidences à court terme qu'aux incidences à long terme pour divers secteurs précis, comme la conservation de l'eau, la réduction des déchets, la conservation de l'énergie et la qualité de l'air.

Conformément aux directives du ministre de l'Environnement, la ville doit obtenir un permis à l'égard de tout projet, y compris les grands projets d'infrastructures, susceptible d'avoir des incidences importantes. Dans ce cas, il faut obligatoirement procéder à une évaluation officielle des incidences environnementales.

◆ Une partie de la stratégie de développement durable du gouvernement provincial comprend des projets de politiques pour la région de la capitale (Winnipeg).

La politique 4.1, qui traite de l'évaluation de la durabilité, est particulièrement importante à cet égard. Dans ce contexte, l'évaluation de la durabilité s'entend d'un processus visant à assurer que les décisions prises dans le contexte de tous les processus pertinents de délivrance de permis, d'approbation et de sélection se fondent sur des critères définis pour évaluer la durabilité des diverses catégories de propositions et de projets en fonction des principes et directives du développement durable. Il convient de signaler plusieurs aspects de cette politique :

- la section 4.1a comprend des lignes directrices applicables aux évaluations de durabilité;
- la section 4.1c stipule que la municipalité doit faire des rapports sur son programme de mise en oeuvre du concept du développement durable;
- la section 4.1e exige la présentation d'une évaluation de la durabilité dans le cas de demandes d'approbation de grands projets ou de grands travaux d'aménagement;
- la section 4.1g élimine les chevauchements et doubles emplois entre les exigences municipales et les exigences provinciales relativement à l'examen des aménagements;

- la section 4.1h traite d'un programme de formation à l'intention des fonctionnaires élus, des planificateurs, des agents de développement économique et des administrateurs relativement à la définition et à l'examen des incidences environnementales.

Toutefois, les évaluations de la durabilité ne s'appliqueraient qu'aux aménagements prévus qui sont *importants*.

6.5 Ontario

6.5.1 Province

- ◆ *Loi de 1994 modifiant des lois en ce qui concerne l'aménagement du territoire et des municipalités* (ancien projet de loi 163 devenu loi en décembre 1994) et *Nouveau système d'aménagement du territoire en Ontario* (document explicatif, 1994).

Ces documents expliquent les trois changements fondamentaux suivants :

- Les municipalités se voient déléguer des pouvoirs accrus dans le processus de planification de l'utilisation du sol et d'approbation des aménagements et jouent un rôle plus important à cet égard.
- On rationalise les modalités et le processus de planification municipale : dans le cas des pouvoirs auparavant confiés à la province, celle-ci s'occupe maintenant de définir des politiques et la Commission des affaires municipales de l'Ontario se contente d'arbitrer les litiges.
- Les aménagements dans les zones où il peut exister des risques naturels ou autres pour la santé et la sécurité des êtres humains sont restreints.

Le projet de loi 163 prévoyait la protection de l'environnement grâce à l'adoption d'un ensemble complet d'*énoncés provinciaux de politiques*. Plusieurs des politiques exigent la réalisation d'évaluations des incidences environnementales et la mise sur pied d'initiatives de surveillance de l'environnement, et les décisions en matière de planification municipale «doivent être compatibles» avec ces politiques.

Le gouvernement provincial compte sur les *plans officiels des municipalités* pour mettre en oeuvre des politiques provinciales concernant :

- le patrimoine naturel et les écosystèmes -- les buts 1 et 2 visent la protection de la qualité et de l'intégrité des écosystèmes, y compris l'air, l'eau, les terres et le biote, et mettent l'accent sur un certain nombre d'éléments clés comme les terres boisées, les vallées en forme de corridors, les réseaux hydrographiques, les zones d'habitat et les terres marécageuses;
- l'infrastructure et le développement communautaires -- les politiques visent à promouvoir l'intensification résidentielle, le modèle urbain compact et la fourniture d'infrastructures, comme les transports en commun;
- le logement;
- la conservation de l'énergie et de l'eau;
- les ressources minérales;

- les terres agricoles -- les politiques visent à protéger ces terres en réservant les terrains de premier ordre au profit des générations existantes et futures; d'autres utilisations seraient permises seulement après la réalisation d'une évaluation environnementale.

Le nouveau système, en vertu duquel le gouvernement provincial définit les politiques et les municipalités s'occupent de planification et de mise en oeuvre, a été conçu pour être plus clair et plus prévisible. Ainsi, les promoteurs et les citoyens connaîtront sans délai la teneur et la nature exactes des règles et normes provinciales.

◆ *Loi sur les évaluations environnementales*

Les municipalités qui planifient des infrastructures doivent tenir compte des questions environnementales. Elles peuvent choisir de suivre un seul processus qui traite à la fois de la planification municipale et des questions environnementales — un règlement provincial énonce des directives et les municipalités qui décident de les suivre répondent ainsi aux exigences principales de la Loi.

En juillet 1993, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie a créé un sous-comité chargé d'examiner les réformes à apporter au *Programme d'évaluation environnementale*. Deux projets de lignes directrices ont été rédigés concernant ce qui suit : la *préparation des évaluations de portée générale* et les *transferts de catégorie, les désignations et les exemptions*. La première directive visait à éclaircir le processus d'approbation. Elle énumérait les modalités prévues, documentait les mesures devant être prises et s'adressait aux promoteurs qui préparent ou révisent une évaluation de portée générale. La deuxième ligne directrice précisait les conditions en vertu desquelles l'évaluation d'un projet quelconque peut passer de la catégorie des évaluations de portée générale à la catégorie des évaluations environnementales subordonnées à la *Loi sur les évaluations environnementales*. Les deux lignes directrices comprennent aussi des dispositions pour assujettir à une évaluation environnementale certains projets qui, normalement, ne devraient pas y être subordonnés et elles renferment des dispositions pour exempter des projets qui, normalement, devraient faire l'objet d'une évaluation environnementale. Même si ces dispositions ont pour avantage d'intégrer un certain niveau de souplesse au processus de planification, il n'existe aucune disposition pour rationaliser vraiment le processus de façon à faciliter l'adoption de cette option.

◆ *Lignes directrices pour la désaffectation et la remise en état des lieux contaminés en Ontario*

Ces lignes directrices, qu'a proposées le ministère de l'Environnement et de l'Énergie, ont fait l'objet de nombreuses critiques. Certaines personnes ont prétendu qu'elles nuiraient à la politique d'intensification résidentielle et fixeraient des normes irréalistes en ce qui concerne divers éléments, dont la nappe d'eau souterraine non potable.

6.5.2 Kitchener

L'énoncé de mission du plan stratégique de Kitchener prescrit la création d'un milieu écologique qui favorise la santé, la sécurité et le bien-être des résidents. Le plan a donné lieu à l'adoption de politiques environnementales plus dynamiques et imaginatives.

6.5.3 Ottawa (dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton)

- ◆ *Municipal Environmental Evaluation Process* [Processus d'évaluation environnementale municipale] (adopté en 1992)

Ce processus propose d'évaluer les incidences des activités des secteurs public et privé sur l'environnement et de définir des mesures d'atténuation pour prévenir, réduire ou compenser ces incidences *pendant la phase de planification* d'un projet. Voici les principales caractéristiques de ce processus :

- instauration d'un mécanisme de sélection d'activités et de projets pour étude détaillée et d'exemption d'autres activités et projets;
- application du processus à toutes les demandes -- modifications du plan officiel, modifications des règlements de zonage, lotissements, contrôle du plan de situation;
- instauration d'un système d'«auto-évaluation» en vertu duquel les gestionnaires, planificateurs, ingénieurs, promoteurs du secteur privé et experts-conseils précisent l'envergure des incidences néfastes d'un projet sur l'environnement et définissent les mesures à prendre pour les atténuer;
- fournitures de données sur l'environnement par les auteurs de demande.

Le personnel actuel des bureaux de planification, d'ingénierie, etc. de la ville participera à la mise en oeuvre du processus, mais il faut lui dispenser une formation. Ce processus ne fera pas double emploi avec les procédures ou exigences prévues aux lois fédérales et provinciales.

6.5.4 Peterborough

En 1991, la ville a publié un *livre vert* dans lequel elle proposait des modifications au plan officiel, dont des énoncés obligatoires des incidences environnementales dans le cas de modifications proposées à l'utilisation des terres.

6.5.5 Toronto (dans la municipalité de la Communauté urbaine de Toronto)

- ◆ *Déclaration de Toronto sur l'environnement* (adoptée en 1991)

En vertu de cette déclaration, la ville de Toronto s'engage à adopter une approche fondée sur les «écosystèmes» pour résoudre les problèmes environnementaux. Deux de ses principes directeurs visent l'intégration de mesures environnementales de prévention au processus de planification et la fourniture de renseignements à la collectivité pour qu'elle fasse des choix éclairés.

- ◆ *Plan officiel*

Le plan officiel de Toronto comprend des politiques générales sur diverses questions environnementales, dont la qualité et la conservation de l'eau, la qualité de l'air, la réduction et la gestion des déchets. En outre, le Conseil municipal doit évaluer et promouvoir des mesures de protection et de conservation et étudier la mise en place de mécanismes et de processus de liaison entre les différents services afin de permettre aux autorités municipales d'étudier de manière stratégique et de traiter avec succès de nouvelles questions dans le domaine de l'environnement. Le plan qualifie ces outils de gestion de l'environnement de «mécanismes de vérification».

L'article 2.30 stipule que le Conseil exige la réalisation d'une étude sur l'évaluation des incidences environnementales dans le cas de toute demande d'aménagement ou d'entreprise dans une zone naturelle, à moins que l'entreprise en question n'ait déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale complète et n'ait été approuvée par le ministre en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*. Une disposition semblable à l'article 2.35 traite des zones importantes et sensibles sur le plan environnemental.

◆ *Rapport sur l'état de l'environnement (1993)*

Le rapport porte sur les travaux nécessaires pour améliorer la disponibilité et l'accessibilité des indicateurs de qualité, de gestion et de durabilité de l'environnement en milieu urbain. Il propose l'instauration d'un programme général pour mettre sur pied un réseau de renseignements entre les services fondé sur une base de données électronique facilement accessible.

6.5.6 Waterloo (dans une municipalité régionale)

- ◆ *Think Tank on Environmental Concerns* [Groupe de réflexion sur certaines questions environnementales] (1989) et *Laurel Creek Watershed Study* [Étude sur le bassin hydrographique du ruisseau Laurel] (la ville avec l'office de protection de la nature de Grand River, la municipalité régionale, Kitchener et plusieurs autres organismes, 1990).

Ces deux études :

- énoncent un plan intégré de gestion des ressources à l'échelle régionale;
- présentent les recommandations qui ont été intégrées au plan officiel par voie de modifications;
- élaborent des scénarios à l'égard d'un plan de district -- nouvelles options en matière d'utilisation des terres, densités et collectivités, infrastructures et loisirs;
- stipulent que ces scénarios doivent faire l'objet d'évaluations des incidences environnementales.

Cette initiative de Waterloo constitue un bon exemple de l'intégration de l'évaluation des incidences environnementales au processus de planification municipale appliquée de façon novatrice et stratégique à l'échelle biorégionale.

- ◆ *Environment First* [L'environnement, d'abord et avant tout] (énoncé de politique adopté en 1991).

Par suite de l'adoption de cet énoncé de politique, la ville de Waterloo s'engage à évaluer les incidences environnementales possibles de *tous* ses programmes et services et à prendre des mesures compatibles avec ses pouvoirs réglementaires pour optimiser les avantages écologiques. Tous les projets d'aménagement doivent satisfaire un certain nombre d'exigences sur les plans de l'environnement et de l'aménagement des espaces extérieurs. Les plans de situation de grands projets devraient contribuer à une écologie urbaine plus saine. On recommande d'élaborer un plan directeur écologique à long terme.

Waterloo est l'une des rares municipalités à préparer régulièrement des rapports sur l'état de l'environnement.

6.6 Québec

6.6.1 Province

- ◆ *Un nouveau CAP environnemental* -- «Conservation, agent du progrès» (Ministre de l'environnement, 1987).

Cette initiative du gouvernement québécois de promotion de solutions et de mesures pour protéger l'environnement constitue en fait un appel à une modification des attitudes et met l'accent sur la prévision et la prévention des problèmes environnementaux. Le document énonce sept principes et 17 domaines d'intervention et décrit la multitude d'organismes et de bureaux, tant du secteur privé que du secteur public, qui devront se partager des renseignements et coordonner les services et initiatives dans le domaine de la protection de l'environnement.

Le document ne fait aucune allusion aux outils propres aux évaluations environnementales, comme les évaluations des incidences environnementales et les lois et les modalités pertinentes.

- ◆ *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement* (ministère des Affaires municipales, 1994).

Ce document d'information et de politiques particulièrement détaillé décrit un ensemble complet de politiques et de questions dont doivent traiter les municipalités régionales. Un chapitre important est consacré au développement intégré des ressources. Le document aborde aussi la question des responsabilités en matière d'environnement global et adopte et favorise expressément le développement durable en tant qu'orientation stratégique que doivent suivre les municipalités. Il énumère 14 «positions» et «attentes» du gouvernement dans les domaines suivants : terres agricoles, mines, forêts, énergie, diversité biologique, zones de loisirs, parcs provinciaux, parcs régionaux, conservation de la faune, villégiature, développement touristique, et infrastructures en matière de transport.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research

Le document énumère de nombreux critères de développement durable, buts normatifs et approches en matière de développement. Il constitue un bon *instrument-cadre* qui permet aux municipalités de prendre des mesures importantes relativement à l'environnement et au développement durable. Toutefois, il ne fait aucune allusion aux exigences en matière de procédures ou de processus, comme les évaluations des incidences environnementales ou d'autres outils de gestion de l'environnement.

- ◆ *Détermination des contraintes de nature anthropique* (ministère des Affaires municipales, 1994).

Ce rapport comprend des conseils sur l'utilisation de certaines dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour définir des zones d'incidences ou de «contraintes» reliées à de grandes industries, des routes principales, etc. Il met l'accent sur les incidences sur la santé et la dégradation de l'environnement et énonce des critères et des approches conceptuelles pour délimiter les zones de contrainte.

6.6.2 Montréal

◆ *L'environnement à la ville de Montréal: un premier bilan* (Bureau d'urbanisme, 1991).

Ce document d'aménagement constitue un inventaire et un recueil analytique de données sur une vaste gamme de facteurs touchant l'environnement et la pollution, dont la qualité de l'eau, l'air, la flore et la faune des zones riveraines, la faune et les habitats fauniques terrestres, et les sols. Il décrit la nature actuelle des problèmes et des questions, énonce des normes et indicateurs de tolérance, définit les concepts de «nuisance» et d'«espaces verts», et précise des buts en matière d'aménagement pour différents secteurs. Toutefois, le plan de la ville ne comprend aucune politique ni aucun plan d'action pour donner suite à ces buts.

◆ *Orientations et stratégies du plan d'aménagement urbain de Montréal* (1992).

Les «principales orientations» de ce document sont presque toutes axées sur les objectifs sociaux, culturels et de qualité de vie des quartiers résidentiels, le problème de la densité et la conception urbaine. Le rapport traite également de la réduction des pressions sur les principaux atouts naturels de la ville (parcs, zones riveraines, boisés publics et privés), de l'optimisation des espaces verts, de la plantation d'arbres, du déneigement (incidences des produits contaminants sur la qualité de l'eau) et du contrôle de la pollution.

Le document n'aborde pas la question des modalités d'évaluation environnementale ni le rôle de ce type d'évaluation dans le cadre des interventions d'aménagement de la ville.

◆ En ce qui concerne son *programme de dépenses en immobilisations*, la ville de Montréal utilise une liste de critères pour évaluer les projets, qui comprend un examen détaillé compte tenu des incidences environnementales éventuelles.

◆ Le Bureau d'aménagement et de coordination de la ville a mis sur pied une division de l'analyse des impacts, qui vient de publier un *guide*. Celui-ci intègre les préoccupations environnementales et donne aux administrateurs un outil pour faciliter l'analyse de toute initiative ou de tout projet, à partir de ses tout débuts, en répertoriant les incidences et en déterminant les répercussions administratives connexes.

◆ Montréal a également élaboré une *liste d'indicateurs environnementaux* dans un district, en vue d'instaurer un système de surveillance de l'état de l'environnement en milieu urbain. Les données recueillies serviront notamment à constituer une base de données pour l'analyse des incidences environnementales, selon les besoins.

6.7 Nouvelle-Écosse

6.7.1 Province

◆ *Sustainable Development Strategy for Nova Scotia* [Stratégie de développement durable pour la Nouvelle-Écosse] (table ronde provinciale, 1992).

Ce document énonce un certain nombre de buts, dont veiller à ce que tous les effluents des cours d'eau n'aient aucune incidence néfaste et nettoyer la contamination actuelle.

Il propose ce qui suit :

- constituer, au niveau provincial, un seul organisme responsable et doté du mandat de coordonner la gestion des ressources en eau conformément à des principes, buts et objectifs bien définis;
- élaborer une loi générale sur les ressources en eau;
- intégrer les mécanismes de gestion de l'eau et d'utilisation du sol;
- planifier les interventions à l'échelle des réseaux hydrographiques (échelle bio-régionale) et élaborer des plans de protection de l'approvisionnement en eau et de gestion des bassins hydrographiques;
- améliorer la forme et la fonction des milieux bâtis pour accroître la qualité de vie des collectivités de deux façons : intégration des valeurs «économiques, écologiques, esthétiques, de santé et de sécurité» et inclusion de critères de développement durable et de directives en matière de protection de l'environnement aux projets d'aménagement du territoire.

- ◆ *Rethinking the Planning Act* [Repenser la Loi sur l'aménagement du territoire] (document de travail du ministère des Affaires municipales, 1995).

Ce document vise à harmoniser davantage la planification avec les principes du développement durable. Comme la loi actuelle sur l'aménagement du territoire ne prévoit pas l'établissement de liens solides entre les décisions en matière de planification de l'utilisation du sol et les facteurs environnementaux ou de durabilité, le document propose ce qui suit :

- inclure quelques éléments *obligatoires* dans le processus de planification municipale qui tiendraient compte de certaines questions, comme la protection de l'approvisionnement en eau et le développement durable;
- définir des niveaux d'harmonisation explicites avec certains *documents* de politique du gouvernement provincial (*Sustainable Development Strategy, Clean Water Task Force Report ...*);
- prévoir l'approbation conditionnelle d'un aménagement, sous réserve de l'obtention des approbations nécessaires du ministère de l'Environnement;
- imposer des redevances d'exploitation à l'égard des aménagements hors-site.

- ◆ *Règlements relatifs aux évaluations environnementales*

L'article 8 des règlements tente d'éviter la répétition des audiences que tiennent d'autres paliers gouvernementaux ou offices sur un projet. Il donne au ministre le pouvoir de tenir des audiences mixtes ou de prévoir une seule audience.

6.7.2 Halifax

Le conseil municipal peut exiger qu'une demande d'aménagement comprenne un énoncé des incidences environnementales prévues sur le site et hors-site, ainsi qu'une description des mesures que le promoteur entend prendre pour atténuer les incidences négatives du projet. Dans la pratique, seuls les grands projets doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales; les promoteurs d'autres catégories de projets peuvent se contenter de traiter des répercussions environnementales.

6.7.3 Truro, King's County

On a entrepris un projet de recherche à Truro pour déterminer si les projets de planification de l'utilisation du sol sont conformes à la stratégie de développement durable de la province. Truro compte parmi les trois municipalités d'importance moyenne dont les activités de planification font l'objet d'un examen détaillé.



CHAPITRE 7

Conclusion : Analyse de situation

Dans ce dernier chapitre, nous résumons nos constatations sur la situation actuelle dans les domaines de la planification municipale et des évaluations environnementales et nous étudions les possibilités d'amélioration future des interventions générales de planification et de conception de l'environnement. Notre analyse traite d'abord des points forts et des points faibles, puis des possibilités et des contraintes.

7.1 Points forts et points faibles

7.1.1 Points forts et potentiel de changement

◆ *Cadre législatif approprié*

Le cadre législatif de la plupart des provinces accorde aux responsables de la planification municipale une marge de manoeuvre suffisante pour procéder à des évaluations environnementales ordinaires et détaillées et mettre en pratique des procédures de gestion connexes.

◆ *Faculté d'adaptation du système de planification municipale*

Traditionnellement, le système de planification municipale et les praticiens (le «système de prestation») se sont adaptés aux valeurs et forces sociétales en évolution. Les objectifs de fond et les méthodes de planification se transforment constamment. Même si les critères de réalisation environnementale et écologique n'occupent pas encore une position clé dans le programme de planification, celui-ci est capable d'assimiler des outils de gestion de l'environnement et d'évaluations environnementales plus détaillés et plus systématiques, pourvu que la volonté politique et les experts soient présents.

◆ *Amélioration des bases de données et des rapports*

Les municipalités prennent davantage conscience du besoin de recueillir des données supplémentaires et meilleures sur l'environnement. Les vérifications et initiatives de surveillance de l'environnement, les systèmes de données et d'information, les rapports sur l'état de l'environnement et les évaluations des incidences environnementales figurent parmi les principaux instruments de collecte de données. Leur popularité est susceptible de s'accroître par suite de la sensibilisation accrue de la population, d'une demande plus forte des clients du secteur immobilier et de la mise en oeuvre pratique de systèmes de gestion de l'environnement par les entreprises et le gouvernement. La plupart des participants à l'étude conviennent que certains outils, comme les vérifications environnementales à intervalles réguliers et les rapports sur l'état de l'environnement, permettent d'obtenir de l'information rétroactive importante et nécessaire pour accroître l'efficacité du système de planification.

◆ ***Amélioration des décisions en matière de planification grâce aux évaluations environnementales***

Dans leur application actuelle, les évaluations environnementales, notamment les évaluations des incidences, servent principalement à équilibrer le système municipal de planification. L'évaluation préalable des incidences d'un projet d'aménagement facilite l'examen des répercussions de ces incidences et la formulation d'énoncés de prédiction qui peuvent donner lieu à l'étude appropriée des décisions touchant le milieu biophysique.

◆ ***Accroissement des interventions favorisant le développement durable et des outils politiques***

La plupart des provinces ont entrepris d'élaborer des mesures législatives et des politiques ou stratégies en matière de développement durable. Dans la plupart des cas, ce cadre comprendra toutes sortes de questions et de préoccupations (sur les plans économique, écologique, biophysique, etc.). En ce qui concerne l'élaboration des politiques et les interventions quotidiennes de planification, la plupart des municipalités ont commencé à aborder la question du développement durable et ses répercussions sur l'introduction de nouvelles normes et pratiques.

◆ ***Contrôle accru des pouvoirs publics locaux***

Les initiatives de restructuration des administrations gouvernementales et municipales offrent clairement des possibilités intéressantes de dévolution des responsabilités et des pouvoirs en matière d'évaluations environnementales aux municipalités et aux collectivités locales.

◆ ***Meilleure éducation pour les planificateurs et les écologistes***

Les programmes d'éducation dans les domaines de la planification et des études du milieu accordent de plus en plus d'importance à l'application des principes et critères écologiques et aux méthodes d'évaluation environnementale dans le contexte du développement urbain. Le nombre de planificateurs et de spécialistes de l'environnement plus compétents augmentera dans les dix prochaines années; ainsi, les administrations municipales auront un accès accru à tout un bassin de compétences professionnelles et techniques.

7.1.2 Points faibles et obstacles

◆ ***Manque de compréhension des concepts de l'évaluation environnementale***

Les réponses aux deux sondages n'étaient pas rassurantes sur le niveau de compréhension des interventions et des termes liés aux évaluations des incidences et autres évaluations environnementales. Il importe de sensibiliser davantage les intervenants aux pratiques (efficacité et envergure) et d'uniformiser la définition des concepts.

◆ ***Sous-utilisation ou mauvaise utilisation des évaluations des incidences environnementales***

Trop souvent, les évaluations des incidences environnementales ne constituent qu'un examen des plans qui existent déjà. Par conséquent, les effets globaux de l'évaluation

des incidences en tant qu'outil de prévision et de mesure de prévention ne se réalisent pas dans le contexte du système de planification municipale. Aux dires de certains critiques, la pratique actuelle, qui consiste à «réagir et à guérir», est inefficace, onéreuse pour toutes les parties et stérile sur le plan social.

Règle générale, les évaluations des incidences sont réalisées au coup par coup. En outre, même si les politiques et projets de planification municipale tiennent de plus en plus compte des considérations environnementales, ils s'arrêtent rarement sur les incidences cumulatives. Les évaluations des incidences sont rarement «stratégiques» et généralement réalisées *trop tard*. Les retours en arrière et les retards qui en résultent augmentent les coûts.

Les résultats des études écologiques sont ordinairement fonction de décisions de planification prises plus tôt. Trop souvent, les études ne font que confirmer ces décisions, l'approbation d'un projet ou des politiques adoptées avant le début de l'évaluation. C'est pourquoi de nombreux critiques prétendent que les évaluations des incidences ne constituent souvent qu'une «simple formalité».

◆ ***Caractère restreint des méthodes d'évaluation environnementale***

Dans la pratique, les évaluations environnementales ne sont généralement pas aussi exhaustives qu'elles devraient l'être. Leurs procédures, leur envergure et leur contenu sont souvent entachés de préjugés, particulièrement si un seul point de vue professionnel -- droit, sciences biologiques, ingénierie, gestion -- domine le processus.

◆ ***Absence de compétences au niveau municipal***

Généralement, les municipalités ne possèdent pas le personnel compétent nécessaire pour assurer l'intégration efficace des évaluations au processus de planification municipale ou l'harmonisation des deux types de processus. Des problèmes de structure sur les plans conceptuel et organisationnel, ainsi qu'une pénurie de spécialistes, entravent les interventions efficaces dans ce domaine. En particulier, les fonctionnaires municipaux ne possèdent ni l'expérience ni les connaissances appropriées et pertinentes pour faire des évaluations des incidences environnementales et des examens du milieu biophysique. Les systèmes d'information, la spécificité des indicateurs et la formation et le perfectionnement professionnel du personnel laissent à désirer.

Il semble peu probable qu'on assiste sous peu à une fusion ou à une harmonisation des procédures d'évaluation des incidences et de planification municipale, notamment parce que les méthodes d'intégration ne sont pas suffisamment avancées.

Le fait qu'un nombre insuffisant de diplômés des écoles d'aménagement du milieu qui occupent actuellement des postes de cadres supérieurs possèdent des compétences ou connaissances de base pour bien comprendre ou gérer les évaluations des incidences environnementales constitue un autre facteur. En fait, la majeure partie des planificateurs ne sont pas suffisamment formés pour comprendre le processus de planification écologique et ne possèdent aucune connaissance dans le domaine des sciences de l'environnement. Trop peu de praticiens aux niveaux intermédiaire ou junior possèdent

ces connaissances et compétences; pourtant, la plupart des municipalités affectent une faible priorité au perfectionnement des connaissances de leur personnel dans les domaines de l'évaluation des incidences ou des pratiques et procédures écologiques. Finalement, il n'existe pas de programmes de formation facilement accessibles.

◆ ***Lacunes de la culture organisationnelle des administrations municipales***

Les administrations municipales se caractérisent par une gestion et des contrôles hiérarchisés (centralisateurs). Les obligations et responsabilités sont compartimentées. Ces caractéristiques organisationnelles entravent les approches holistiques visant à favoriser le rendement écologique dans le domaine du développement urbain. Elles découragent la recherche d'approches créatives et novatrices et de solutions interdisciplinaires aux problèmes de planification et d'environnement et la définition de buts communs et de perspectives écologiques intégrées en matière de gestion de l'environnement. Toutefois, la vraie difficulté vient du fait que les *administrations municipales ne sont pas encore des organisations qui favorisent l'apprentissage*.

7.2 Possibilités et contraintes

7.2.1 Possibilités et conditions propices

◆ ***Tendances favorables au changement***

Les gouvernements et les municipalités se préoccupent de stabilisation fiscale et de repli. La restructuration et l'apprentissage de méthodes pour faire plus avec moins d'argent offrent aux responsables municipaux et provinciaux de l'environnement la possibilité de regrouper les pratiques de planification et d'évaluation des incidences environnementales en un système plus unifié et synthétique axé sur des normes.

◆ ***Influence du mouvement en faveur du développement durable***

Le mouvement en faveur du développement durable de même que les initiatives gouvernementales dans ce domaine permettent de mieux mettre en valeur l'écologie et les considérations environnementales. L'application de certains outils, comme les vérifications environnementales et les évaluations des incidences environnementales, sera plus généralisée au fur et à mesure que les gouvernements harmonisent progressivement leurs textes législatifs et réglementaires et leurs politiques d'aménagement du territoire avec les principes et les critères de réalisation du développement durable. En outre, le système de développement et de planification se dirige vers un noyau de pratiques -- Aménagement du territoire, Environnement et Durabilité. Les administrations municipales ont actuellement la possibilité de réinventer ce noyau.

◆ ***Nouvelles préférences des consommateurs en matière de logement***

Comme les consommateurs exigent de plus en plus la création d'ensembles résidentiels de qualité supérieure, mais à des prix inférieurs, l'industrie de la construction immobilière commence à reconnaître l'importance de tenir compte de l'environnement, de l'écologie, de la conservation et de la durabilité dans la conception et la commercialisation des projets. À l'heure actuelle, les conditions permettent de plus en

plus aux municipalités et aux paliers supérieurs du gouvernement de concevoir des stimulants et des partenariats qui renseigneront et aideront tant les consommateurs que les industries. On assistera alors à l'adoption de pratiques d'aménagement et à la création d'ensembles résidentiels plus satisfaisants sur les plans de l'environnement et de l'écologie.

◆ ***Pressions sur les plans de la légalité et de la responsabilité***

L'importance accrue du concept de la responsabilité force les municipalités à «faire attention» et à prendre davantage de précautions en ce qui concerne les projets de planification. En prévision de moyens de défense axés sur la diligence raisonnable, les municipalités (tout comme les milieux commerciaux et industriels) devront de plus en plus démontrer qu'elles ont adéquatement traité des questions d'hygiène du milieu.

◆ ***Réformes des programmes d'enseignement***

Les systèmes scolaires et les universités offrent de plus en plus de programmes d'études du milieu. En effet, il est maintenant courant de trouver des cours d'études du milieu et de durabilité dans divers programmes professionnels, dont l'ingénierie et la gestion. En conséquence, la sensibilisation des consommateurs et des professionnels et leurs demandes augmenteront et favoriseront l'étude des considérations environnementales. De nouveaux professionnels sensibilisés aux questions écologiques et ayant des perspectives nouvelles sur ces problèmes joindront les rangs des fonctionnaires provinciaux et municipaux.

7.2.2 Contraintes, contradictions et conflits

◆ ***Répercussions limitées des propositions de réformes juridiques et stratégiques des gouvernementaux provinciaux***

Les participants des provinces qui introduisaient des stratégies ou lois en matière de développement durable, ou qui envisageaient l'adoption de telles mesures, ne savaient pas si ces réformes allaient vraiment «rationaliser», «simplifier» ou accroître les attentes à l'égard des systèmes de réglementation de la planification municipale et des évaluations environnementales, et améliorer les normes de pratique pertinentes. En outre, un nombre important de répondants des provinces qui envisagent de modifier leur loi sur l'aménagement du territoire ne croyaient pas que les changements proposés allaient renforcer la position des évaluations des incidences environnementales au sein du système de planification.

◆ ***Nouveaux rapports entre les gouvernements provinciaux et les municipalités***

L'importance que les divers gouvernements accordent à la réduction de leur dette a une conséquence bien particulière : le gouvernement fédéral transfère une partie de ses responsabilités aux gouvernements provinciaux et ces derniers font de même avec les municipalités. Malheureusement, cette dévolution de responsabilités aux administrations municipales ne s'accompagne pas d'une délégation correspondante des pouvoirs habilitants ou d'une augmentation des ressources financières. Ce transfert de responsabilités peut ne pas avoir autant de répercussions dans le domaine de

l'environnement que dans celui des services sociaux ou de la santé. Néanmoins, il augmente les pressions auxquelles font face les administrations municipales, qui auront bien du mal à relever le défi de la gestion de l'environnement.

◆ **Leadership assuré par les conseils municipaux**

Règle générale, les conseils municipaux ne sont pas à l'avant-garde — ou ne semblent pas être à l'avant-garde — dans le domaine de l'environnement. Il existe des différences importantes sur les plans des points de vue et des valeurs de jugement face aux priorités écologiques entre les élus municipaux et provinciaux et les fonctionnaires qui travaillent pour eux.

On considère généralement que les conseils municipaux accordent trop d'importance aux intérêts des promoteurs immobiliers locaux.

Les conseils doivent également tenir compte des pressions des contribuables qui, souvent, n'appuient que de façon mitigée, voire insuffisante, les priorités environnementales. Ce défaut d'accorder aux facteurs environnementaux l'importance qu'ils méritent peut être particulièrement prononcé dans les petites collectivités ou les collectivités rurales où ce sont les habitants, et non les milieux commerciaux et industriels, qui supportent la plus grande partie du fardeau fiscal.

◆ **Contradictions sur les plans de la législation et de la réglementation**

Certains disent que les lois sur l'aménagement du territoire des provinces peuvent parfois contredire les lois sur l'environnement ou même rivaliser avec elles sur les plans des procédures, des exigences, des normes/critères de rendement ou des attentes. On nous a souvent répété qu'il n'existe généralement pas de mécanisme officiel pour déterminer le «volet» du système qui prédominera. Dans un même ordre d'idées, si plus d'un office de planification exerce sa compétence sur un seul territoire (District régional de Vancouver, Communauté urbaine de Toronto, etc.), les autorités constituantes adoptent souvent des politiques, procédures administratives et normes contradictoires ou déroutantes.

Pourtant, les participants à l'étude ne croyaient généralement pas que l'augmentation des mesures législatives ou réglementaires s'accompagnerait d'une réduction des contradictions, des complications ou des inefficacités gouvernementales.

◆ **Manque d'appui des hauts fonctionnaires envers le concept de la durabilité**

Les planificateurs et les administrateurs supérieurs qui ont participé à notre enquête ne manifestaient qu'un enthousiasme mitigé envers un scénario axé sur la durabilité en tant que but central et normatif des interventions et d'un système révisé de planification municipale. Cette attitude peut résulter, en partie, de l'inquiétude qu'éprouvent les principaux gestionnaires face à la stabilité, au mieux, des ressources financières ou même à leur diminution.

À moins que les provinces ne fournissent aux municipalités une aide spécialisée ou financière et/ou n'augmentent leurs exigences obligatoires, il est peu probable que les exigences municipales en matière d'évaluation des incidences environnementales et que les initiatives de conception écologique à l'échelle de la planification municipale et des grands projets d'aménagement de terrains se généralisent.

◆ ***Médiocrité des communications entre les provinces et les municipalités***

Les municipalités peuvent éventuellement jouer un rôle important dans la conception de mesures de conservation et de durabilité, comme l'efficacité énergétique et la conservation de l'eau. À l'heure actuelle, toutefois, on ne fait pas assez d'efforts pour assurer leur participation au niveau provincial, là où l'on élabore les plans et les stratégies.

◆ ***Différences entre les provinces***

Le degré d'application des politiques environnementales semble varier d'une province à l'autre. Les provinces ne semblent pas non plus exercer de façon égale leurs pouvoirs pour encourager la fusion des attentes en matière de réalisation entre les évaluations environnementales et la planification municipale.

7.3 Regard sur l'avenir : «Noyau d'interventions» et nouvelles orientations

Comme l'a révélé l'écart, parfois grand, de réactions à notre enquête, les fonctionnaires canadiens sont loin de s'entendre sur la situation actuelle. Nous avons aussi constaté que cela est plutôt, ou davantage, dû aux ambiguïtés conceptuelles et terminologiques liées aux évaluations environnementales qu'aux différences géographiques, culturelles, socio-démographiques et économiques qui existent entre les régions.

Il n'existe pas non plus de consensus concluant et convaincant sur un scénario quelconque pour l'avenir. Même si on favorisait surtout le scénario de l'«intégration», celui-ci ne ralliait pas la majorité des participants. En fait, un certain nombre d'entre eux estiment que les options d'intégration et de développement durable fusionneront avec le temps. Il importe aussi de préciser que seule une poignée de fonctionnaires municipaux interrogés acceptent le «statu quo» et que cette solution n'a eu la faveur *d'aucun* fonctionnaire provincial.

Notre dépouillement documentaire révèle aussi qu'il existe de nombreux modèles d'intégration convaincants, ainsi que plusieurs arguments en faveur de cette option. Il se peut que certaines catégories de municipalités appuient les propositions de Diesch, et surtout celles de Richardson, alors que d'autres préféreront plutôt le principe de la «coopération et de la coordination» qu'ont énoncé Keith et Mulvihill.

Malgré la complexité du sujet et les différences marquées d'opinion qu'a révélées notre recherche, nous sommes arrivés à la conclusion suivante : **la planification municipale doit elle-même devenir plus «environnementale» et plus «écologique», tant sur le plan des modalités que sur celui du contenu normatif.**

Nous croyons que la planification municipale doit devenir un processus d'expérimentation et de conception et faire davantage l'objet d'une concertation avec le secteur immobilier et d'autres intervenants du secteur privé. L'apparition d'un système municipal de prestation de services renouvelé et transformé devrait entraîner l'élimination des distinctions entre la «planification» et l'«évaluation» (celle-ci correspondant plutôt à un instrument de réglementation et de contrôle). Les sciences générales et appliquées devront définir plus exactement les répercussions, menaces et modalités d'étude des risques des méthodes conventionnelles d'évaluation, et la recherche et le développement devront les enrichir et les renforcer.

Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de préciser exactement de quelle façon les divers pouvoirs publics s'y prendront pour atteindre ces objectifs et prendre ces mesures. Toutefois, nous croyons que les collectivités locales et les administrations municipales devront jouer un rôle de chef de file. Les municipalités doivent en fait devenir des «organismes qui favorisent l'apprentissage». À mesure que les paliers supérieurs du gouvernement procèdent à des initiatives de restructuration, délèguent certains de leurs pouvoirs et se retirent de nombreux programmes, il semble probable qu'ils devront affecter des ressources aux municipalités pour augmenter leur *capacité de prendre de nouvelles orientations*.

Nous croyons aussi que nous verrons éventuellement apparaître un *noyau de concepts* : *planification, environnement et durabilité*. Les pratiques de base de ce «noyau» se fonderont sur une réflexion sur les systèmes écologiques et les valeurs de conception liées à l'écologie. Nous sommes convaincus que les interventions actuelles dans le domaine de l'utilisation du sol, essentiellement mécanistes, se transformeront graduellement en un processus proactif de conception de la planification davantage axé sur l'expérimentation et dont l'objectif sera le développement durable. Dans ce nouveau processus, les *évaluations environnementales et les systèmes tout à fait intégrés de gestion de l'environnement* au niveau municipal joueront d'importants rôles empiriques et conceptuels. Le besoin de réaliser des évaluations des incidences environnementales, des évaluations environnementales et d'autres interventions environnementales et écologiques devrait s'accroître, et non diminuer.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Documents gouvernementaux

- Alberta — Conseil de l'environnement, 1995
Ensuring Prosperity-Implementing Sustainable Development: the Report of the Future Environmental Directions for Alberta Task Force.
- Alberta — Ministère des Affaires municipales, 1994.
Alberta Planning Act-Review '94. Document de travail.
- Colombie-Britannique — Commission sur les ressources et l'environnement, 1994.
Planning for Sustainability: improving land use planning in British Columbia. Victoria, Imprimeur de la reine pour la Colombie-Britannique.
- Colombie-Britannique — Commission sur les ressources et l'environnement, 1994.
Provincial land use strategy: a sustainability act for British Columbia. Victoria, Imprimeur de la reine pour la Colombie-Britannique.
- Colombie-Britannique — Ministère des Affaires municipales, 1994.
Growth Strategies for the 1990s and beyond. Victoria, Imprimeur de la reine pour la Colombie-Britannique.
- Conseil de la ville de Winnipeg, 1993.
Plan Winnipeg...Towards 2010.
- District de Burnaby — Service d'aménagement et d'inspection des bâtiments, 1987.
Official Community Plan for Burnaby, British Columbia.
- Gouvernement de la Colombie-Britannique, 1994
Bill 29. Environmental Assessment Act. Victoria, Imprimeur de la reine pour la Colombie-Britannique.
- Gouvernement de l'Alberta, 1995.
Bill 32. Municipal Government Amendent Act, 1995. Edmonton, Imprimeur de la reine pour l'Alberta.
- Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 1994
Bill No. 115. An Act to Reform the Environmental Laws of the Province and to Encourage and Promote the Protection, Enhancement and Prudent Use of the Environment. Halifax, Imprimeur de la reine pour la Nouvelle-Écosse
- Gouvernement de l'Ontario, 1994
Bill 163. An Act to Revise the Ontario Planning and Development Act and the Municipal Conflict of Interest Act, to Amend the Planning Act and the Municipal Act and to Amend Other Statutes Related to Planning and Municipal Matters. Toronto, Assemblée législative de l'Ontario.
- Gouvernement du Québec, 1994.
Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement.
- Gouvernement du Québec, 1994.
Détermination des contraintes de nature anthropique.
- Gouvernement du Québec, 1987.
Un nouveau CAP environnemental.
- Manitoba — Commission de stratégie de la capitale nationale, septembre 1994.

- Towards a Sustainable Development Strategy for Manitoba's Capital Region.* Projet de document de consultation.
- Manitoba — Table ronde sur l'environnement et l'économie, 1994.
A Discussion Paper for a Sustainable Development Act. Winnipeg, Unité de coordination du développement durable, gouvernement du Manitoba.
- Manitoba — Table ronde sur l'environnement et l'économie, 1991.
Meeting the Recommendations of the National Task Force Report on Environment and Economy: Progress Report 1991. Winnipeg, Unité de coordination du développement durable, gouvernement du Manitoba.
- Manitoba — Table ronde sur l'environnement et l'économie, 1994.
Sustainable Development Strategy for Manitoba. Winnipeg, Unité de coordination du développement durable, gouvernement du Manitoba.
- Manitoba — Table ronde sur l'environnement et l'économie, 1990.
Towards A Sustainable Development Strategy for Manitobans. Winnipeg, Unité de coordination du développement durable, gouvernement du Manitoba.
- Manitoba — Table ronde sur l'environnement et l'économie, 1992.
Towards Institutional Change in the Manitoba Public Sector. Winnipeg, Unité de coordination du développement durable, gouvernement du Manitoba.
- Manitoba — Table ronde sur l'environnement et l'économie, 1994.
“What You Told Us” The Component Strategies. Executive Summary. Towards A Sustainable Development Strategy for Manitobans. Winnipeg, Unité de coordination du développement durable, gouvernement du Manitoba.
- Nouvelle-Écosse — Ministère des Affaires municipales, 1995.
Rethinking the Planning Act. Document de travail.
- Nouvelle-Écosse — Table ronde sur l'environnement et l'économie, 1992.
Sustainable Development Strategy for Nova Scotia. Halifax, gouvernement de la Nouvelle-Écosse.
- Ontario — Ministère des Affaires municipales, 1994.
Ensemble complet des déclarations de principes. Toronto, Imprimeur de la reine pour l'Ontario.
- Ontario — Ministère des Affaires municipales, 1994.
Nouveau système d'aménagement du territoire en Ontario. Toronto, Imprimeur de la reine pour l'Ontario.
- Ville de Burnaby — Comité des déchets et de gestion, 1993.
The State of the Environment Report (SOER) for Burnaby.
- Ville de Calgary — Comité consultatif sur l'environnement, 1994.
Environmental Principles and Goals for the City of Calgary.
- Ville de Montréal, 1991.
L'environnement à la ville de Montréal : un premier bilan.
- Ville de Montréal, 1992.
Orientations and Strategies of the Montreal City Plan.
- Ville de Toronto.
Official Plan.
- Ville de Toronto — Comité exécutif, 1991.
Toronto Declaration on the Environment - Framework for a Detailed Implementation Plan.

Ville de Toronto, juin 1993.

Toronto's First State of the City of Report.

Ville de Toronto — Office de protection de l'environnement, novembre 1993.

State of the Environment Baseline Report.

Ville de Vancouver, 1990.

Clouds of Change. Rapport définitif du groupe de travail de la ville de Vancouver sur les changements atmosphériques, volume I.

Ville de Vancouver — Bureau spécial pour l'environnement, 1993.

State of the Environment. First Draft.

Ville de Waterloo — Aménagement et développement, 1990.

Environmental Policy and Implementation Review Committee-Discussion Paper.

Ville de Waterloo — Aménagement et développement, 1989.

Urban Environment Think Tank: Environment First Strategies.

Ville de Waterloo, avril 1991.

Environment First 1990 Review Report.

Ville de Waterloo — Development Services Inc. 1994.

1995 Business Plan.

Ville de Waterloo — Services généraux, 1995.

Continuous Improvement/Waterloo Inc. 1994 Summary Update Report.

Ville de Winnipeg — Direction de la recherche et de l'analyse des politiques du Bureau des commissaires, 1993.

Environmental Issues: A City of Winnipeg Status Report -1992.

Ville d'Ottawa — Direction de la gestion de l'environnement, Département d'ingénierie et des travaux, 1993.

The City of Ottawa's Municipal Environmental Evaluation Process (MEEP): Guidelines for Application.

Articles faisant l'objet d'un compte rendu au chapitre 3

Armour, A., 1990.

«Impact Assessment and the Planning Process: A Status Report.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 9 (4).

Armour, A., 1989.

«Integrating Impact Assessment in the Planning Process: From Rhetoric to Reality.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 8 (1 et 2).

Conacher, Arthur J., 1995.

«The Integration of Land-Use Planning and Management with Environmental Impact Assessment: Some Australian and Canadian Perspectives.», dans *Impact Assessment*, vol. 12 (4).

Davies, Katherine., 1991.

The Role of Environmental Considerations in Municipal Decision Making in Canada and Some Preliminary Comments on Municipalities and the Proposed Canadian Environmental Assessment Act. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Diesch, T., 1993.

Municipal Land-Use Planning and Environmental Assessment: An inquiry into the Nature of and Potential for Municipal Environmental Assessment in Ontario. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

État d'Israël, ministère de l'Environnement, 1992.

The Environment in Israel: National Report to the United Nations Conference on Environment and Development.

Lawrence, David, 1992.

«Planning and Environmental Impact Assessment: Never the Twain Shall Meet?», dans *Plan Canada* (juillet).

McDonald, Geoffrey et A. Lex Brown, 1989.

«Planning and Management Processes and Environmental Assessment.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 8 (1).

Richardson, Nigel, 1994.

«Moving Toward Planning for Sustainability: Integrating Environmental Assessment and Land Use Planning in Ontario.», dans *Plan Canada*. (mars).

Williams, David, 1989

«Integrating EA into Resource Management Planning: The U.S. Bureau of Land Management.», dans *Impact Assessment Bulletin*, vol. 8 (1 et 2).

Ouvrages sur certains aspects de la gestion de l'environnement et des évaluations environnementales

Généralités et Organisation/Gestion

Association canadienne de normalisation, 1994.

A Voluntary Environmental Management System. Ottawa, CSA Z750-94.

Association canadienne de normalisation, 1994.

Plus 1109, Environmental Terminology for Canadian Business. Rexdale.

Conseil canadien des ministres de l'environnement, 1994.

«Ministers to review outline of new environmental framework.», dans *Envirograin*, vol. 3 (2).

Handy, Charles E., 1990.

The Age of Unreason. Arrow Edition.

ISO (International Organization for Standardization-Organisation internationale de normalisation), 1995.

Environmental Management Systems: General Guidelines on Principles, Systems and Supporting Techniques. ISO 14000-95.

KPMG Environmental Services Inc., 1995.

«The 1994 KPMG Canadian Environmental Management Survey.»

Lee, Brenda, Larry Haworth et Conrad Bunk, 1995.

«Values and Science in Impact Assessment.», dans *Environments*, vol. 23, University of Waterloo.

Saxe, Diane, 1994.

«The Worm Turns: Environmental Regulators Caught in Their Own Net.», dans *Hazardous Materials Management* (juin).

Thompson, D. et M. Wilson, 1994.

«Environmental Auditing: Theory and Applications.», dans *Environmental Management*, vol. 18 (4).

Thompson, D. et J. Morrall, 1994.

«Environmental Impact Assessment of a Highway in the Peruvian Andes. The 1994 International Road Federation Conference: Roads to the 21st Century.», Calgary. Document non publié.

Procédures environnementales d'un point de vue organisationnel

Keith, Robert et Peter Mulvihill, 1995.

«Organizational Development and Environmental Assessment in Canada's North.», dans *Environments*, vol. 23. University of Waterloo.

Nelson, J.G. et Rafal Serafin. 1995.

«Post-Hoc Assessment and Environmental Planning, Management and Decision Making.», dans *Environments*, vol. 23. University of Waterloo.

Tilleman, William A. (éd.), 1994.

The Dictionary of Environmental Law and Science. Toronto, Edmon Montgomery Publications.

Évaluation environnementale stratégique

Lee, N. et F. Walsh, 1992.

«Strategic Environmental Assessment: An Overview.», dans *Project-Appraisal*, vol. 7 (3).

Pinfield, Graham, 1992.

«Strategic Environmental Assessment and Land-Use Planning.», dans *Project-Appraisal*, vol. 7 (3).

Vérification environnementale

Association canadienne de normalisation, 1994.

Guide de vérification environnementale : principes et pratiques générales. Rexdale, CSA Publication Z751 - 94.

Thompson, D. et M. Wilson, 1994.

«Environmental Auditing: Theory and Application.», dans *Environmental Management*, vol. 18 (4).

Rapports sur l'état de l'environnement

Colombie-Britannique, ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, 1993.

State of the Environmental Report for British Columbia.

Institut international du développement durable et Deloitte Touche Tohmatsu, 1993.

Coming Clean: Corporate Environmental Reporting.

Manitoba, ministère de l'Environnement, 1991.

State of the Environment: Report for Manitoba.

Saskatchewan, ministère de l'Environnement et de la Sécurité publique, 1991.

Saskatchewan State of the Environment Report.

Évaluation des incidences environnementales

Banque mondiale, 1991.

Environmental Assessment Sourcebook, vol. 1-3. World Bank Technical Paper n° 139. Washington, D.C.

Davies, Katherine, 1992.

An Advisory Guide on Addressing Cumulative Environmental Effects under the Canadian Environmental Assessment Act: A Discussion Paper. Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Wathern, Peter (éd.), 1988.

Environmental Impact Assessment: Theory and Practice. New York, Routledge.

Développement durable et restructuration municipale

Aberley, Doug. (éd.), 1994.

Futures by Design: The Practice of Ecological Planning. Philadelphia, New Society Publishers.

Barrett, Katherine et R. Greene, 1994.

«The state of the cities-managing for results.», dans *Financial World* (février), 163:40-49.

Bilderbeek, Rob et Ida Andersen, 1994.

Local Scenario Workshop: Sustainable Urban Living in the Coming Decades. Copenhagen, Conseil danois de technologie.

Cadman, David et Geoffrey Pane (éd.), 1990.

The Living City: Towards a Sustainable Future. Londres, Routledge.

Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 1993.

Proceedings of the International Conference on Housing. Ottawa.

Centre d'études prospectives sur l'habitation et le cadre de vie, 1993.

Vision de la vie dans une ville canadienne écologique du 21^e siècle. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Commission mondiale de l'environnement et du développement, 1987.

Notre avenir à tous. Oxford, Oxford University Press.

Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario, 1993.

Nouvel aménagement du territoire pour l'Ontario : Rapport final. Toronto, Publications Ontario.

Communautés européennes.

Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, Luxembourg, Office des publications officielles.

Elle, Morton, 1993.

Urban Ecology of the Future. Luxembourg, Imprimeur des Communautés européennes.

European Cities & Towns Campaign, 1994.

European Local Agenda 21 Planning Guide: How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability. Luxembourg, Commission d'experts.

Fowler, E. P., 1991.

«Land Use in the Ecologically Sensible City.», dans *Alternatives*, vol. 18 (1).

Gooderham, Gay, 1991.

«Organizational Restructuring.», dans *CMA Magazine* (mai).

Gurstein, Penny et J. Curry, 1993.

«Implementing Concepts of Sustainable Community Planning.», dans *Plan Canada*. Ottawa (mars).

Institut canadien des urbanistes, 1994.

Circulation de l'information : les urbanistes sont-ils parés pour le vingt et unième siècle? Ottawa (juin).

Institut canadien des urbanistes, 1994.

Sustainability and Planning. Document de travail, Ottawa (août).

Jamieson, Alex et David Brownlee, 1989.

Compendium of Local Initiatives Contributing to Sustainable Development Objectives. Richmond (C.-B.), Groupe de travail du bureau de planification sur la croissance et le changement.

- Knight, Richard, 1993.
Sustainable Development-Sustainable Cities. Oxford, UNESCO/Blackwell Publishers.
- Leach, Kimberley, 1992.
Municipal Environmental Assessment : Implications for Sustainable Urban Development. Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale (juin).
- Lemov, Penelope, 1992.
 «Tailoring local government to the 1990s.», dans *Governing* (juillet).
- Nozick, Marcia, 1992.
No Place Like Home, Ottawa, Conseil canadien de développement social.
- Osborne D. et T. Gaebler, 1992
Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.
- Perks, William T. et David Van Vliet, 1993.
Assessment of Built Projects for Sustainable Communities. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
- Perks, William T. et Andrea Wilton-Clark, 1995.
Consumer Receptivity to Sustainable Community Design. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
- Perks, William T. et David Van Vliet, 1993.
 «La ville canadienne écologique en l'an 2021 : les commencements à Willmore et Calgary», dans *Vision de la vie dans une ville canadienne écologique du 21^e siècle*. Ottawa, Centre d'études prospectives sur l'habitation et le cadre de vie, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
- Perks, William T., 1993.
 «Sustainable Community Design: Restructuring and Demonstration.», dans *Plan Canada* (novembre).
- Reese, William E. et M. Roseland, 1991.
 «Sustainable Communities: Planning for the 21st Century.», dans *Plan Canada* (mai).
- Roseland, Mark, 1992.
Développement durable des centres urbains : guide à l'intention des pouvoirs locaux et municipaux. Ottawa, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.
- Ryan, Jim, 1992.
 «Sustainable development: an agenda for change for municipalities.», dans *Municipal World* (mars).
- Seidle, F. Leslie, 1993.
Rethinking Government: Reform or Reinvention, Montréal, Institut de recherches politiques.
- Van der Ryn, Sym et Peter Calthorpe, 1986.
Sustainable Communities: A New Design Synthesis for Cities, Suburbs, and Towns. San Francisco, Sierra Club.
- Walter, B.L. et Arkin R. Crenshaw, 1992.
Sustainable Cities: Concepts and Strategies for Eco-City Development. Los Angeles, Eco Home Media.

ANNEXE 1

Liste des participants aux sondages

Clé des codes numériques pour les provinces et les municipalités

<i>Colombie-Britannique</i> =BC=10	Burnaby=11 Vancouver=12
<i>Alberta</i> =AB=20	Calgary=21 Red Deer=22
<i>Manitoba</i> =MB=30	Brandon=31 Winnipeg=32
<i>Ontario</i> =ON=40	Ottawa=41 Toronto=42 Waterloo=43
<i>Québec</i> =QC=50	Montréal=51 Québec=52 Sherbrooke=53
<i>Nouvelle-Écosse</i> =NS=60	Sydney/Cap-Breton=61 Halifax=62

Code des participants

Niveau municipal :

- M1:** Directeur général ou administratif
- M2:** Agent de l'environnement principal ou en chef
- M3:** Directeur ou responsable de la planification

Niveau provincial:

- P1:** haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales connaissant bien la loi sur l'aménagement du territoire et les lois connexes et les activités municipales
- P2:** haut fonctionnaire chargé des évaluations environnementales et connaissant bien les politiques et procédures provinciales

[En raison des lois différentes régissant Winnipeg et le reste du Manitoba, deux fonctionnaires ont été choisis pour chaque palier.]

Experts-conseils en environnement :

- EC:** nom donné par les fonctionnaires municipaux ou provinciaux qui ont participé au premier sondage
- ECb:** nom donné par d'autres sources.

Fonctionnaires provinciaux et municipaux qui ont participé au premier sondage

10-P1	Paget, Gary. Directeur, Planification et relations générales
10-P2	Crook, Ray. Conseiller principal en politiques
11-M1	Parr, Anthony. Directeur municipal
11-M2	Shum, Tim. Agent en chef de l'environnement du milieu
11-M3	Luksun, Basil. Service de planification
12-M1	Dobell, Ken. Directeur municipal
12-M2	Losito, Dominic. Directeur, Division de l'hygiène du milieu
12-M3	Fletcher, Tom. Planificateur principal, ministère des Affaires municipales de l'Alberta
20-P1	Jackson, Wayne. Planificateur principal, ministère des Affaires municipales de l'Alberta
20-P2	Lapp, Dave. Planificateur, Direction de l'utilisation des terres, Évaluations environnementales
21-M1	Dawson, Paul. Directeur municipal
21-M2	Reynolds, Dave. Coordonnateur des services de l'environnement
21-M3	Parker, Richard. Directeur de la planification
22-M2	Batchelor, Don. Directeur des parcs
30-P1.1	Macknight, Heather. Directeur, Urbanisme et aménagement
30-P1.2	Boreskie, Mark. Analyste principal, Planification générale et affaires
30-P2.1	Singleton, Robin. Directeur municipal
31-M2	Snure, Ted. Ingénieur municipal
31-M3	Nicholas, Richard. Directeur de la planification
32-M2	MacBride, Barry. Directeur des services d'ingénierie
32-M3	Loreth, Larry. Service de la planification
40-P2	Brownlee, Barbara. Superviseur, Unité municipale, Direction des évaluations environnementales
41-M1	O'Brien, Dave. Directeur administratif
42-M1	Stevenson, Arthur. Directeur général, Services de gestion
42-M2	Warren, John. Directeur adjoint, Division des services de l'environnement
43-M1	Byron, Robert. Directeur administratif
43-M2	Magee Turner, Barbara. Directrice de l'aménagement paysager, Division des travaux
43-M3	Romanick, Greg. Directeur de la planification
50-P1	Bouffard, Donald. Ministère des Affaires municipales
50-P2	Joly, Robert. Chef, Division des analyses d'impact et d'environnement
52-M1	de Bellevale, Denis. Directeur général
53-M1	Boucher, Jean-Claude. Directeur général
53-M2	Edmond, Georges. Chef des services en environnement
53-M3	Dubor, Lise. Directeur de l'urbanisme
60-P1	Moir, Katrina. Planificatrice, ministère des Affaires municipales
60-P2	Coulter, William. Administrateur des évaluations environnementales
61-M2	MacDonald, Kevin. Ingénieur municipal
61-M3	Foster, Doug. Directeur de la planification
62-M2	Tomar, Naipal. Ingénieur - Hygiène du milieu
62-M3	Matthews, Richard. Directeur, Aménagement et planification

Experts-conseils en environnement qui ont participé au deuxième sondage

10-EC1	Rheim, Derek. Rescan Environmental Consulting Ltd., Vancouver
10-EC2	Stewart, Glenn. Norecol Dames & Moore, Richmond (BC)
10-EC4	Finnbogason, Thomas. Envirochem, North Vancouver (BC)
20-EC2	Johnston, Paul. UMA Engineering Ltd., Edmonton (AB)
20-EC4	Hutchinson, Harley. O'Connor Associates, Environmental Inc.
30-EC3	Hicks, Dave. D.S. Lea Consultants, Winnipeg (MB)
40-EC1	Sutherns, John. McCormack Rankin Ltd., Mississauga (ON)
40-EC2	Story, Val. Senes Consultants, Richmond Hill (ON)
40-EC5	Pinkerton, Bill. Marshall Macklin Monaghan, Thornhill (ON)
40-EC7	Longland, Mike. MacViro Consulting Inc., Markham (ON)
40-EC10	Le Patourel, Guy. Paragon Engineering, Kitchener (ON)
40-ECb1	Dorfman, Mark. Mark Dorfman Planner Inc., Waterloo (ON)
50-EC1	Kodsi, Élie. Urgel Delisle et Associés Inc., St-Charles-sur-Richelieu (QC)
50-EC2	Lamoureux, J. Jean-Pierre Lamoureux, Québec (QC)
50-EC3	Binet, Georges. Nove Inc., Trois-Rivières (QC)
60-EC1	Gridley, Norm. Vaughan Environmental Consultants Ltd., Halifax (NS)
60-EC2	Muecke, Anne. Griffiths Muecke Associates, Halifax (NS)
60-EC3	MacDougall, Scott. Porter Dillon Ltd., Halifax (NS)

ANNEXE 2

Scénarios

Scénario 1 – Statu quo

hypothèse :

L'importance que les électeurs de votre province accordent au statut actuel de l'«environnement» parmi les divers dossiers politiques, économiques et sociaux qui les touchent ne change pas de façon appréciable par rapport à aujourd'hui. Les politiciens à tous les paliers du gouvernement continuent principalement de se préoccuper des recettes fiscales et de réduire ou d'éliminer les services et les biens publics.

avenir :

- i) Aucune modification n'est apportée aux exigences actuelles ou aux lois et règlements municipaux en vigueur visant le système de planification municipale et les évaluations environnementales. Les changements proposés en vue de l'«intégration» des deux processus sont jugés soit inutiles, soit inefficaces dans le contexte de l'allocation des ressources organisationnelles.
- ii) Même si les pouvoirs publics locaux peuvent adopter certaines politiques ou procédures indépendamment des lois provinciales ou du contexte administratif — rapports sur l'état de l'environnement, énoncés de politiques environnementales — le statut des évaluations environnementales et leurs liens avec le système de planification, ou leur intégration à ce système restent identiques à ce qu'ils sont aujourd'hui.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Scénario 2 – Adaptation du système de planification des paliers provincial et municipal en vue de l'intégration de l'évaluation environnementale au processus de planification

hypothèse :

Les habitants de votre province prennent davantage conscience des rapports qui existent entre la situation économique au niveau mondial et l'environnement et en subissent les effets. La plupart des institutions du pays ont adopté des politiques et entrepris des activités favorisant la «responsabilité environnementale». Ces politiques et activités influent de plus en plus sur les pratiques des industries et leur attitude face à l'environnement. La restructuration des rôles des gouvernements et des municipalités se poursuit et les pressions fiscales diminuent quelque peu.

avenir :

- i) Les politiciens du gouvernement provincial et des administrations municipales conçoivent des partenariats et des protocoles qui donnent lieu à un système de planification et de réglementation de l'aménagement plus rentable. Les évaluations environnementales et la conservation des ressources font partie intégrante du processus d'aménagement stratégique d'une municipalité.
- ii) Les promoteurs des secteurs privé et public font preuve d'autosurveillance accrue à mesure qu'augmentent les pressions externes auxquelles ils font face — règlements publics et mise à exécution plus rigoureuse, politiques de prêt des institutions financières, conditions des polices d'assurance, etc.
- iii) Les rapports sur l'état de l'environnement contiennent maintenant des données sur les tendances auxquelles ont facilement accès les planificateurs municipaux.
- iv) L'organisation et la gestion de l'administration municipale se transforment graduellement. Les compétences et outils dans les domaines des évaluations environnementales et de la conservation des ressources sont clairement introduits au processus de planification, selon les besoins, quel que soit l'envergure du projet ou l'étape de la planification.
- v) L'amélioration de la planification environnementale a pour effet de réduire les demandes de participation de la population. Le système officiel d'évaluations de l'environnement disparaît progressivement, sauf dans le cas de projets ou d'activités dont le système de planification n'a pas tenu compte ou qu'il n'a pas prévus et que soulignent des personnes ou des organismes indépendants du système de planification.

Scénario 3 – Réalisation d'études environnementales en dehors du système municipal*hypothèse :*

Les pouvoirs publics offrent de moins en moins de services et poursuivent leurs activités de restructuration. Les pressions fiscales ne sont que légèrement apaisées. Les initiatives de privatisation, de sous-traitance ou concession et de partenariat se font plus fréquentes. Le dossier de l'«environnement» prend de l'importance aux yeux des électeurs de votre province.

avenir :

- i) Les pouvoirs publics locaux concèdent au secteur privé la prestation de certains services environnementaux et de planification clés — notamment les évaluations environnementales et (éventuellement) les vérifications environnementales — ou en délèguent la responsabilité au promoteur du secteur privé, à l'agent de construction, au propriétaire foncier ou au promoteur des travaux.
- ii) Les dispositions ou exigences actuelles relativement aux évaluations environnementales restent plus ou moins identiques à ce qu'elles sont aujourd'hui. Aucun changement important n'est apporté au système de planification approuvé.
- iii) Toutefois, seules les personnes détenant une autorisation ou un agrément professionnel sont autorisées à réaliser des évaluations environnementales.

Scénario 4 – Adoption progressive, par les consommateurs et les politiciens du palier municipal, du principe de la durabilité (développement durable)

hypothèse :

Les habitants de votre province prennent davantage conscience des rapports qui existent entre la situation économique au niveau mondial et l'environnement et en subissent les effets. Ils se sensibilisent de plus en plus au principe du développement durable, le comprennent mieux et l'acceptent plus facilement. Les politiciens s'engagent à respecter davantage le principe : «pensons à l'échelle de la planète et agissons au niveau local». Les choix qui s'offrent aux consommateurs changent et les habitants recherchent des ensembles résidentiels respectueux de l'environnement, à prix abordable et favorisant le développement durable.

avenir :

- i) Les administrations municipales formulent des règlements, des politiques de fonctionnement et des modalités axés sur la planification qui définissent des critères et normes de développement durable pour *tous* les plans d'utilisation du sol et les ententes et permis d'aménagement.
- ii) Les pouvoirs publics locaux poursuivent leurs initiatives de restructuration. Les ressources sont affectées de nouvelles façons de façon à respecter les critères de durabilité et les caractéristiques de rendement applicables à l'utilisation des terres et à la conception des collectivités.
- iii) Les exigences en matière d'évaluations environnementales des gouvernements fédéral et provinciaux restent plus ou moins identiques à ce qu'elles sont aujourd'hui. Aucune modification n'est apportée au système de planification municipale. Mais la formulation de politiques et de critères en matière de durabilité permet d'atteindre une bonne partie ou la plupart des objectifs et règlements liés aux évaluations environnementales.

[D'après les premier et deuxième sondages (mai-novembre 1994). Description de la conception du questionnaire à l'Annexe 1].