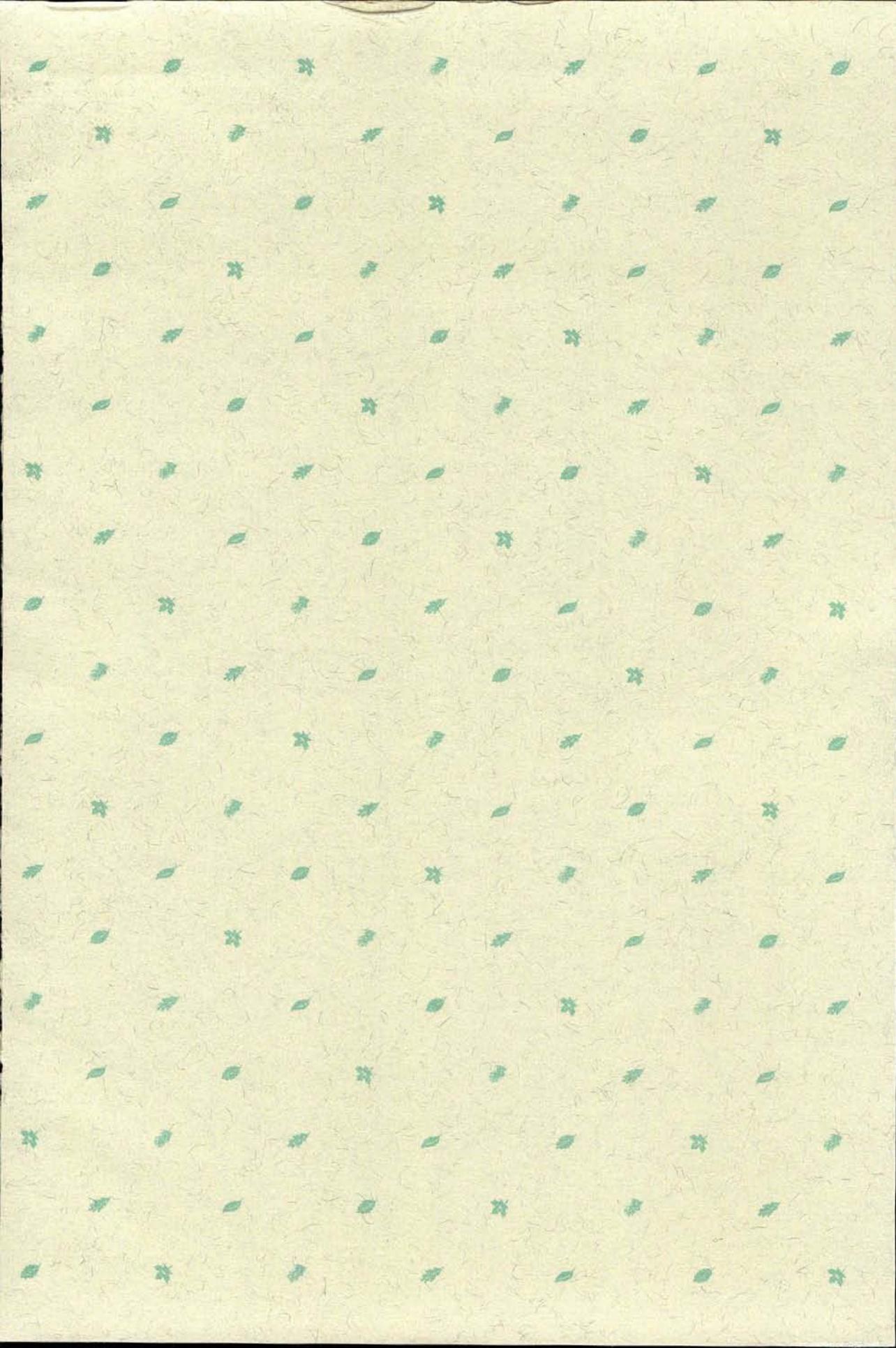




Commission royale sur l'avenir du  
secteur riverain de Toronto

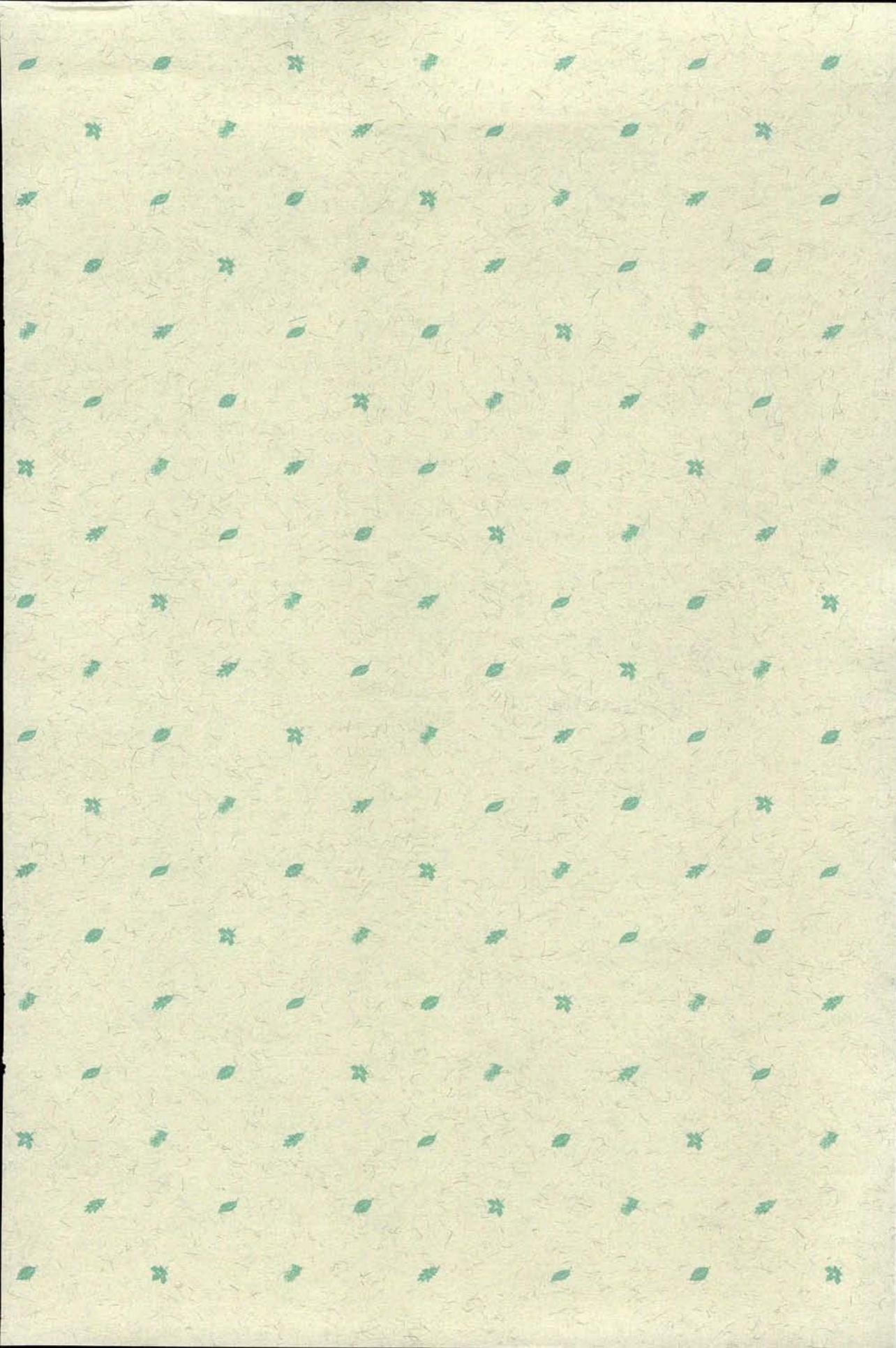
# RÉGÉNÉRATION





ADRM C.2

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU  
PRIVY COUNCIL OFFICE  
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ  
LIBRARY  
BIBLIOTHÈQUE





# RÉGÉNÉRATION



ADRM

C.2

HT169

.C32

T61R414

c. 2 ad



# RÉGÉNÉRATION

**LE SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO  
ET LA VILLE DURABLE : RAPPORT FINAL**



CANADA



Ontario

**L'HONORABLE  
DAVID CROMBIE  
COMMISSAIRE  
TORONTO, CANADA**



Commission royale sur l'avenir du  
secteur riverain de Toronto

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto (Canada)

Régénération : le secteur riverain de Toronto et la ville durable : rapport final

Publ. aussi en anglais sous le titre : Regeneration.

ISBN 0-660-93662-3

N° de cat. MAS Z1-1988/1-1992F

1. Fronts de mer — Planification — Aspect de l'environnement — Ontario — Toronto, Agglomération de.
2. Urbanisme — Aspect de l'environnement — Ontario — Toronto, Agglomération de. I. Crombie, David, 1936- . II Titre.

HT169.C32T614 1992      333.91'712541  
C-92-099620-5

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Imprimeur de la Reine pour l'Ontario 1992

Conception et Production : Acart Graphic Services Inc.

Couverture : Papier couverture Domtar, Blanc crème, 80 lb.

Le papier fin recyclé Domtar est fait exclusivement (100 %) de vieux papiers triés qui ont servi à la consommation. Fait au Canada.

Page de garde : Texte recyclé Eagle naturel 80 lb. libre d'acide. Fait au Canada.

Intérieur : papier vélin 60 lb blanc crème

Le Phoenix Opaque (Environmental Choice) est un papier offset à livre fait des déchets de 50 % de papier recyclé dé-encré dont 40 % sont de provenance commerciale et 10 % des déchets de consommation.

Fait au Canada.

*Ce volume contient la traduction en français du Rapport que la Commission a originalement écrit en anglais. Cette traduction a été assurée par les services compétents du Bureau de traduction du Secrétariat d'État.*



Imprimé sur du  
papier recyclé

Royal Commission on the  
Future of the  
Toronto Waterfront



Commission royale sur  
l'avenir du  
secteur riverain de Toronto

Commissioner  
The Honourable David Crombie, P.C.

Executive Director and Counsel  
Ronald L. Doering

Commissaire  
L'honorable David Crombie, c.p.

Directeur exécutif et Conseiller juridique  
Ronald L. Doering

À Son Excellence le  
Gouverneur général en conseil

Plaise à votre Excellence

Par le décret PC - 1988 - 589 du 30 mars 1988, j'ai été nommé  
Commissaire pour faire enquête et formuler des recommandations au sujet de l'avenir du  
secteur riverain de Toronto. J'ai maintenant l'honneur de présenter le Rapport qui suit.

Respectueusement soumis.

Le Commissaire  
David Crombie

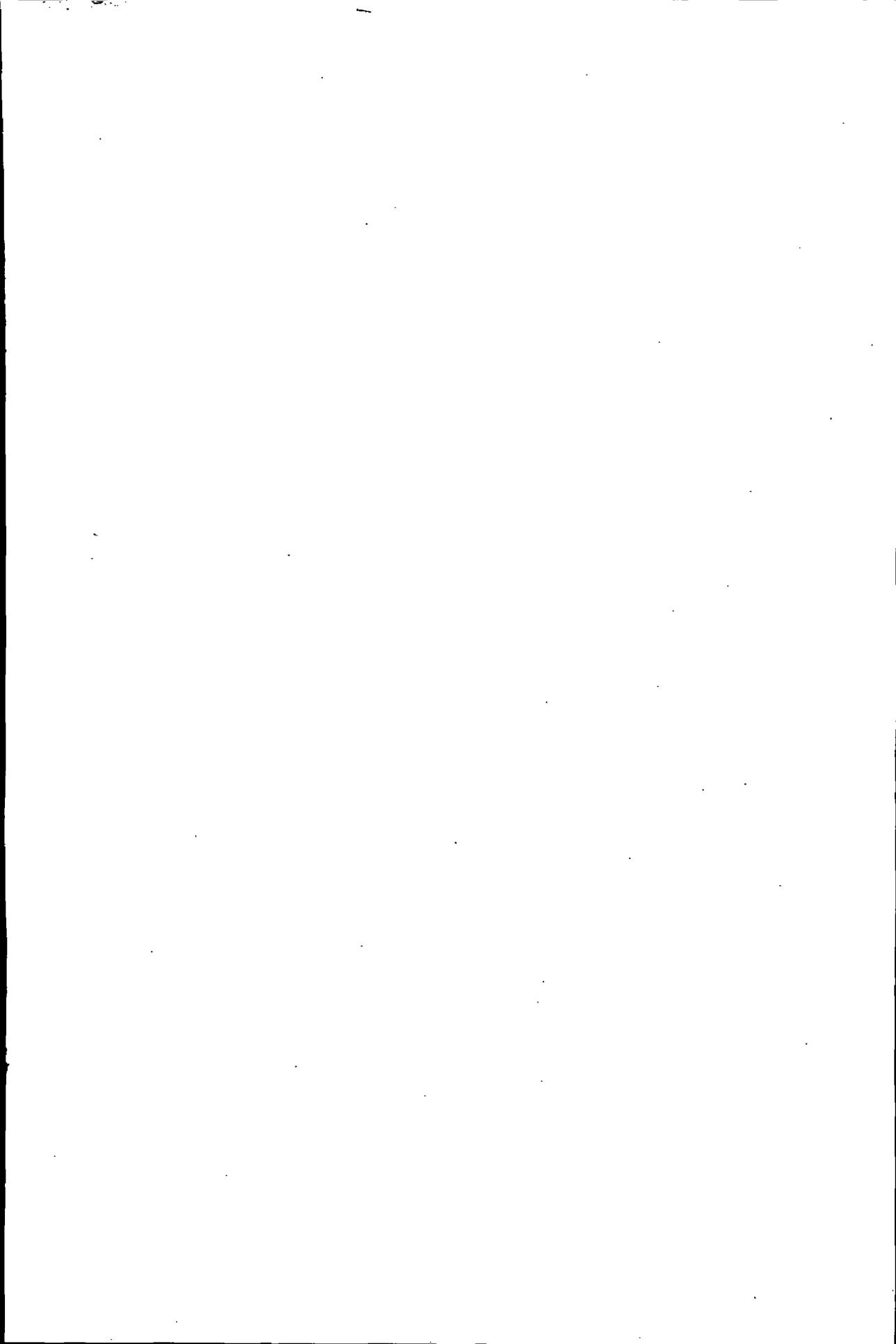
décembre 1991

171, rue Slater St., 11th Floor/11<sup>e</sup> étage  
P.O. Box/C.P. 1527  
Station/Succursale "B"  
Ottawa, Canada K1P 6P5

Tel. No./No. de téléphone: (613) 990-3306  
Fax No./No. de facsimilé: (613) 990-4345

207 Queen's Quay West/Ouest, 5th Floor/5<sup>e</sup> étage  
P.O. Box/C.P. 4111  
Station/Succursale "A"  
Toronto, Canada M5W 2V4

Tel. No./No. de téléphone: (416) 973-7185  
Fax No./No. de facsimilé: (416) 973-7103



Royal Commission on the  
Future of the  
Toronto Waterfront



Commission royale sur  
l'avenir du  
secteur riverain de Toronto

Commissioner  
The Honourable David Crombie, P.C.

Executive Director and Counsel  
Ronald L. Doering

Commissaire  
L'honorable David Crombie, c.p.

Directeur exécutif et Conseiller juridique  
Ronald L. Doering

À Son Honneur le  
Lieutenant-gouverneur  
de la province d'Ontario

Plaise à votre Honneur

Par le décret 2465/89 du 12 octobre 1989, j'ai été nommé Commissaire, conformément à la *Loi sur les enquêtes publiques*. J'ai maintenant l'honneur de vous présenter le Rapport de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto.

Respectueusement soumis.

Le Commissaire  
David Crombie

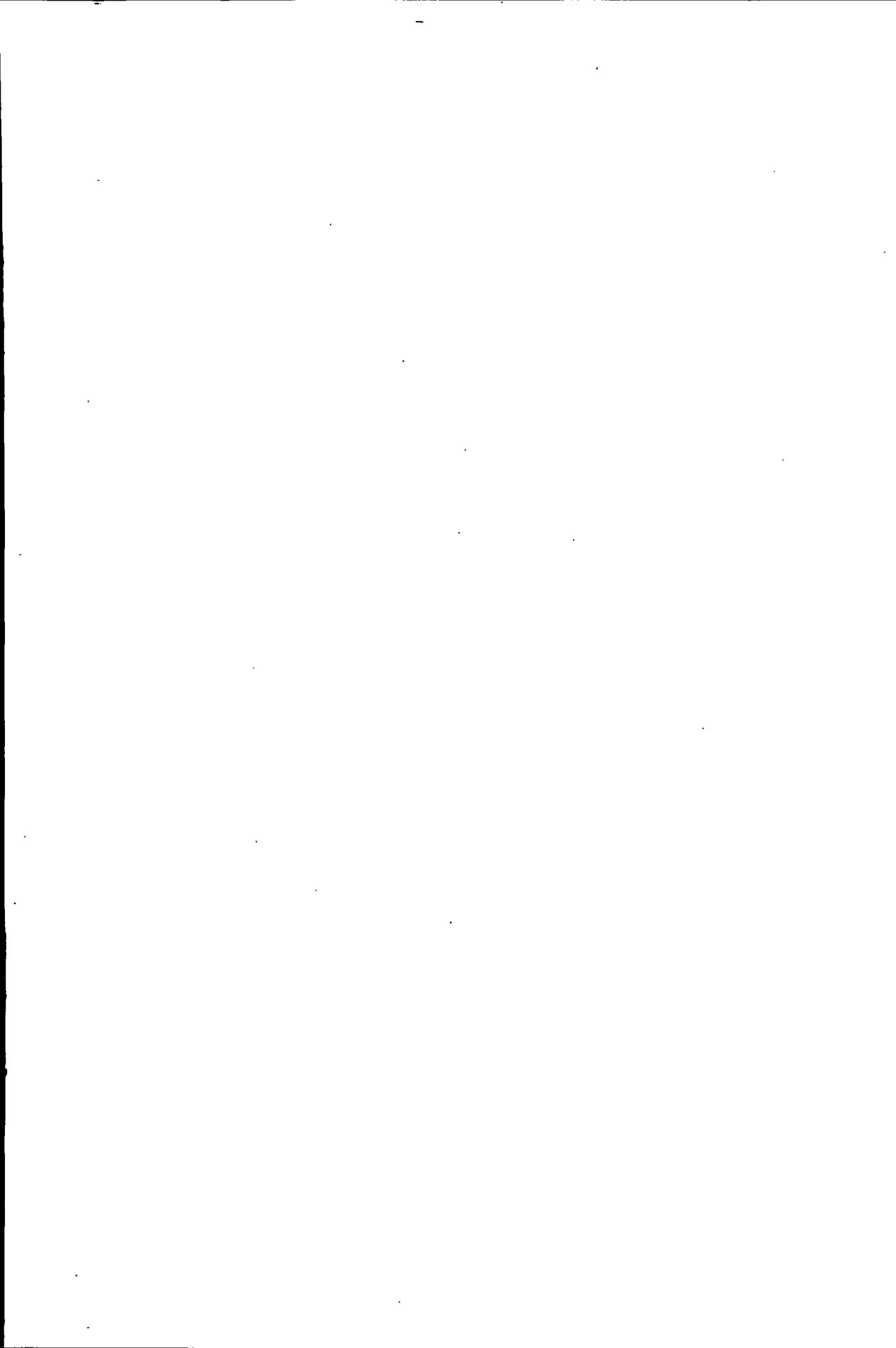
décembre 1991

171, rue Slater St., 11th Floor/11<sup>e</sup> étage  
P.O. Box / C.P. 1527  
Station / Succursale "B"  
Ottawa, Canada K1P 6P5

Tel. No. / No. de téléphone: (613) 990-3306  
Fax No. / No. de facsimilé: (613) 990-4345

207 Queen's Quay West / Ouest, 5th Floor / 5<sup>e</sup> étage  
P.O. Box / C.P. 4111  
Station / Succursale "A"  
Toronto, Canada M5W 2V4

Tel. No. / No. de téléphone: (416) 973-7185  
Fax No. / No. de facsimilé: (416) 973-7103





# **COMMISSION ROYALE SUR L'AVENIR DU SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO**

---

## **COMMISSAIRE**

L'honorable David Crombie, c.p.

## **DIRECTEUR EXÉCUTIF ET CONSEILLER JURIDIQUE**

Ronald L. Doering

## **ADJOINTE DU COMMISSAIRE**

Margaret Johnston

## **DIRECTEUR PRINCIPAL DES PROJETS SPÉCIAUX**

David Carter

## **DIRECTEUR PRINCIPAL**

William Roberts

## **DIRECTRICE DES ÉTUDES ENVIRONNEMENTALES**

Suzanne Barrett

## **ANALYSTE EN POLITIQUE**

Gordon Garland

## **ADJOINTE DU DIRECTEUR EXÉCUTIF**

Charity Landon

## **ADJOINTE DU DIRECTEUR PRINCIPAL DES PROJETS SPÉCIAUX**

Deborah Williams

## **ADJOINTE DE LA DIRECTRICE DES ÉTUDES ENVIRONNEMENTALES**

Sarah Kalf

**RECHERCHISTE**

Soo Kim

**DIRECTRICE DE LA PRODUCTION/ADMINISTRATRICE  
DES SYSTÈMES INFORMATIQUES**

Marlaine Koehler

**ADJOINTES ADMINISTRATIVES**

Joan Lea

Louise Madore-Payer

**COORDONNATRICE DES PUBLICATIONS**

Irene Rota

**SECRÉTAIRE DU DIRECTEUR EXÉCUTIF ET CONSEILLER JURIDIQUE**

Lisa Ohata

**SECRÉTAIRE DU DIRECTEUR PRINCIPAL DES PROJETS SPÉCIAUX**

Alice LeBlanc

**CONCEPTION DES PUBLICATIONS**

Jiin Kim

**SECRÉTAIRE DU PERSONNEL DES DIRECTIVES ET DE LA RECHERCHE**

Martha Lopez

**RÉCEPTIONNISTE**

Anne Dixon

**COMMIS/MESSAGER**

Wesley Birecki

**CENTRE CANADIEN DE DOCUMENTATION SUR LE SECTEUR RIVERAIN**

Janet Hollingsworth, Coordonnatrice des services bibliothécaires

Vera Kubelikova, gestionnaire des documents

Jean Sinclair, technicienne en bibliothéconomie



## REMERCIEMENTS

---

*Nous désirons remercier les personnes suivantes qui ont apporté à chacune de nos publications ainsi qu'à ce rapport final, leur talent de rédaction avec ardeur et dévouement.*

Sheila Kieran, rédactrice

Margot Côté, rédactrice (version française)

David Kilgour, correcteur d'épreuve

*Nous désirons reconnaître la contribution des personnes suivantes à la rédaction de ce rapport :*

Joe Berridge

Roger du Toit

Ken Greenberg

Michael Hough

Bryan J. Howard

Neal A. Irwin

John Jackson

Joanna Kidd

Michael Kirkland

Edward J. Levy

Paul Muldoon

Pat Ohlendorf-Moffat

Ronald A. Reid

Ric Symmes

*Nous sommes reconnaissants aux personnes suivantes pour leur coopération et leur contribution à notre travail :*

Les gouvernements du Canada et d'Ontario, les maires des villes, leurs conseils et leurs départements, les présidents-es régionaux, leurs conseils, départements et offices de protection ainsi que de nombreux organismes et associations publics et privés.

*Pendant les trois années de la Commission, nous avons pu relever les défis qui se sont présentés grâce au travail de plusieurs mains. Nous remercions sincèrement les personnes suivantes de leur aide :*

Brent Abbott ♦ Garry Adams ♦ Sharon Adams ♦ T. Bruce Adams ♦ Tom Adams ♦ John Addison ♦ David Agnew ♦ Ted Aikins ♦ Andrea Aitken ♦ Al Albania ♦ Ken Albright ♦ Gena Ali ♦ Duncan M. Allan ♦ David Allen ♦ Gene Allen ♦ Mary Ann Allen ♦ Paul J. Allsop ♦ Robert Allsopp ♦ Lorne D. Almack ♦ Martin Amber ♦ Carl Amrhein ♦ Howard Anders ♦ Douglas Anderson ♦ Paul Anozy ♦ Mark Anshan ♦ Randall Arendt ♦ Garth Armour ♦ Tim Armstrong ♦ Rob Arnott ♦ Wayne Arthurs ♦ Taline Artinian ♦ Lynn Artmont ♦ H. E. Ashley ♦ Brian Ashton ♦ Norman Atkins

## LE TRAVAIL DE PLUSIEURS MAINS . . .

♦ Bill Atwell ♦ Mike Attia ♦ Luigi Aurilio ♦ Peter Azeez ♦ Angela Azzopardi ♦ Wilbert Bach ♦ John Bacher ♦  
 Aubrey Bailey ♦ Giles Bailey ♦ George Baird ♦ Dave Baker ♦ Dennis Baker ♦ Randy Baker ♦ W. M. (Bill) Baker ♦  
 Wayne Baker ♦ John Band ♦ Marc Baraness ♦ Victor Barbeau ♦ Wayne Barrett ♦ John Barrington ♦ Vicki Barron ♦  
 Serge Bastien ♦ Diana Baxter ♦ Donald Baxter ♦ G. H. U. (Terk) Bayley ♦ Calvin Beach ♦ Russel Beach ♦ Frank Bean  
 ♦ Max Beck ♦ Paul J. Beck ♦ Fred Beer ♦ Carl Beernath ♦ Moiz Behar ♦ Harry Behrend ♦ Phil Beinhaker ♦  
 Paul Beisel ♦ S. Dennis N. Belcher ♦ Lesley Bell ♦ William F. Bell ♦ Ginette Bellefeuille ♦ Terri Bellemore ♦  
 Peter Belling ♦ Sam BenDayan ♦ Yvonne Bendell ♦ Michael Bender ♦ David Bennett ♦ Gerry M. Bennett ♦ John Bennett  
 ♦ Michael Bennett ♦ Beth A. Benson ♦ Murray Benyon ♦ Peter Bernard ♦ Chris Berzins ♦ J. B. Best ♦ Donald M. Biback  
 ♦ Robert Bickerstaff ♦ Jane S. Billings ♦ David Bingham ♦ Ron S. Binnie ♦ Diana Birchall ♦ Roly Bird ♦ Christine Bishop  
 ♦ Jim Bishop ♦ John Bitove ♦ Scott Black ♦ Jim Blair ♦ M. Bloess ♦ Steve Bloom ♦ Allan Blott ♦ Robert Bloxam ♦  
 Chris Blue ♦ Tony Blue ♦ Dirk Blyleven ♦ Trudy Bodak ♦ Christian Bode ♦ Nancy Boland ♦ Craig Boljkovac ♦  
 Carlo Bonanni ♦ Bob Bonner ♦ Rudi Boonstra ♦ Nars Borodczak ♦ Susanne Borup ♦ Ila Bossons ♦ Lucien Bouchard  
 ♦ Peter Bougadis ♦ John Bousfield ♦ Charles Bouskill ♦ Ted Bowering ♦ Gary Boyd ♦ Patrick Boyer ♦ Bill Boyle ♦  
 Brian J. Boyle ♦ Cheryl Bradbee ♦ Mike Braden ♦ Jim Bradley ♦ Kevin Brady ♦ Graham Brand ♦ Andy Brandt ♦  
 Robert Brault ♦ Tim Brewsten ♦ Karen Bricker ♦ Margaret Britnell ♦ David Brock ♦ Robert Brock ♦ Marek Brodski  
 ♦ Ian Bromley ♦ Calvin Brook ♦ Jeff Brooks ♦ John Brooks ♦ Pauline Browes ♦ Bob Brown ♦ Fergy Brown ♦  
 Hank E. Brown ♦ Ian C. R. Brown ♦ Veronica Brown ♦ Job Brugmann ♦ Marion Bryden ♦ Bill Brydon ♦ Ian Buchanan  
 ♦ Brian Buckles ♦ Dianne Buckner ♦ Ian Budge ♦ Robynne Budish ♦ Michael Bulatovich ♦ Diane Bull ♦  
 John Bulloch ♦ Jim Bullock ♦ Robert G. Bundy ♦ Jane Bundze ♦ Rita Burak ♦ Heather Burgess ♦ Hernan P. Burgos Jr.  
 ♦ Herman P. Burgos Sr. ♦ Graham Burke ♦ Sheldon Burlow ♦ Bryan Burns ♦ Dan Burns ♦ David Burnside ♦ Barb Butler  
 ♦ Bob Butler ♦ Everett Butsma ♦ Phillip Byer ♦ Carolinc Byrne ♦ Niall Byrne ♦ Steve Byrne ♦ Orlando Cabrera ♦  
 Charles Caccia ♦ Lynn Calder Starr ♦ Dennis R. Callan ♦ June Callwood ♦ John Calvert ♦ Bernie Camacho ♦  
 Frank X. Camenzuli ♦ Jim Cameron ♦ Bill Campbell ♦ Karen Campbell ♦ Monica Campbell ♦ Nino Campielli ♦  
 Tom Camps ♦ Tony Cancelliere ♦ Barbara Caplan ♦ Dennis Caplice ♦ Massimo Carbone ♦ V. Garette ♦ Elaine Carey  
 ♦ John Robert Carley ♦ Victoria Carley ♦ Adam Carr ♦ Bruce Carr ♦ Brenda Carrigan ♦ Ken Carroll ♦ Patrick A. Carson  
 ♦ Joe Caruana ♦ John Cary ♦ Daniel Cassidy ♦ Bruce Caswell ♦ Larry Cavanagh ♦ G. Cesario ♦ R. B. Chafe ♦  
 Stephen Chait ♦ Donald P. Chalmers ♦ C. H. Chan ♦ John C. Chan ♦ Victor G. Chan ♦ Thomas F. Chandler ♦  
 Grace Chang ♦ D. Chapman ♦ Joe Chapman ♦ Ron Chapman ♦ Jean Charest ♦ Micheline Charlebois-McKinnon ♦  
 David Charlesworth ♦ Edward Chart ♦ Peggy Chau ♦ Barric Chavel ♦ Nancy Cherney ♦ Bob Chernicki ♦ Anna Chou  
 ♦ David Christie ♦ Robert C. Christie ♦ Ron Christie ♦ P. Chronis ♦ Carolyn Chung ♦ Gardner Church ♦  
 Marilyn Churley ♦ J. Chyurlia ♦ Steve Clagg ♦ Bob Clapp ♦ Brad Clark ♦ David Clark ♦ Nancy J. Clark ♦ Scott W. Clark  
 ♦ Alan Clarke ♦ Bill Clarklin ♦ Adrienne Clarkson ♦ Lorraine Clarkson ♦ John Clay ♦ Al Clayton ♦ Brian Cleeve ♦  
 John Clement ♦ Tom Clement ♦ Bill Clements ♦ Georges Clermont ♦ Tom Clifford ♦ Larry Close ♦ Steve Close ♦  
 John Coakley ♦ Tom Cobourn ♦ Sandy Cochran ♦ Dian Cohen ♦ Howard Cohen ♦ Dusty Cohl ♦ Theo Colborn ♦  
 Audrey Cole ♦ Rob Colli ♦ Murray Collican ♦ Frank Edward Collins ♦ Jack Collins ♦ Leigh Collinson ♦ Martin Collis  
 ♦ Rosemary Colucci ♦ Brian Conacher ♦ Roger Concall ♦ Don Connolly ♦ Rick Connors ♦ Mark Conway ♦  
 Ken Cook ♦ William Cook ♦ Dave Cooke ♦ Tony Coombes ♦ Jack Cooper ♦ Kathy Cooper ♦ Jean Corbeil ♦ Ken Corbett  
 ♦ Francine Côté ♦ Ron Coulas ♦ Darryl Coulson ♦ Jacqueline Courval ♦ Jane Coutts ♦ Eric Cowan ♦ Sandra Cowan  
 ♦ Nigel Cowie ♦ Chuck Cox ♦ Samuel Craig ♦ Bill Cram ♦ Jack Cramer-Byng ♦ Margaret Cramer-Byng ♦  
 Maggie Cresswell-Weber ♦ David Crome ♦ James Crump ♦ Walter S. Culbertson ♦ L. Ross Cullingworth ♦  
 Ken Cumberland ♦ N. N. Cursio ♦ Joe D'Abramo ♦ Alex Dagg ♦ S. M. Daggupaty ♦ Harry Dahme ♦ Romesh Dalal  
 ♦ Bob Dale ♦ Ralph Daley ♦ Harold S. Dalkie ♦ Beverly Dalys ♦ Nada Dancy ♦ Barnett Danson ♦ George Dark ♦  
 Amy Darker ♦ Dave Darker ♦ John Darling ♦ Al Davidson ♦ Anton Davies ♦ Ben Davies ♦ Bryan Davies ♦ Katherine Davies  
 ♦ Paula Davies ♦ Tom Davies ♦ Walter Davies ♦ Wayne Davies ♦ Bruce Davis ♦ Cameron Davis ♦ Mark Davis ♦ Sylvia Davis  
 ♦ Robert Dawcs ♦ Ian N. Dawson ♦ John Day ♦ John Alexander Day ♦ Marie Day ♦ Wazir Dayal ♦ Robert de Cotret ♦  
 Michael de Gruchy ♦ Sheila de Zwaan ♦ Alyson Deans ♦ Sam Defelice ♦ Michael DeGroot ♦ Maureen DeJong ♦  
 Pat Delbridge ♦ Bruce Demara ♦ Bob DeMatteo ♦ Kathy Deming ♦ Brian E. Denney ♦ Michael Dennis ♦  
 Terry Denovan ♦ Kathy Dermott ♦ J. DeSchulthess ♦ Gene Desfor ♦ Anne-Marie Deslauriers ♦ Ian Deslauriers ♦  
 Wayne Deveau ♦ John Deverell ♦ Don Dewees ♦ Janet Dey ♦ Parviz Dhajani ♦ Con Di Nino ♦ Jack Diamond ♦  
 Bill Dibden ♦ Jennifer Dickson ♦ Les Digby ♦ Ben DiRamo ♦ Betty Disero ♦ Barry Dito ♦ Frank Dixon ♦ Kenneth S. Dobb  
 ♦ Tim Dobbie ♦ Jim Dobbins ♦ Rob Dobos ♦ Rod Dobson ♦ Doug Doherty ♦ Carole Donaldson ♦ Len Doncheff ♦  
 Laura Donefer ♦ Lee Doran ♦ Bob Doty ♦ Bob G. Douglas ♦ Dave Douglas ♦ Gordon Dowdell ♦ Elizabeth Dowdeswell  
 ♦ Robert Dowler ♦ Donn Downey ♦ John Downing ♦ Derek Doyle ♦ Leo Driks ♦ Alan G. Driver ♦ Leith Drury ♦  
 Douglas P. Dryer ♦ Aline Dubois ♦ Andrée DuBois ♦ Rick Ducharme ♦ Jim Duer ♦ Al Duffy ♦ Alexandra Duncan ♦  
 Bruce Duncan ♦ Brian Dundas ♦ Bill Dunphy ♦ Noreen Dunphy ♦ Steven Dunsford ♦ William Duron ♦ D. A. Durrant

## LE TRAVAIL DE PLUSIEURS MAINS . . . .

\* Barney Dutka \* Valerie A. E. Dyer \* Gary Dysart \* Ralph Fades \* Graeme Eadie \* Maggie Easton \* Arnold Edinborough \* Russ Edmunds \* Philip Edwards \* Tom Edwards \* Daniel Egan \* Jo-Anne Egan \* David I. Egar \* Arthur C. Eggleton \* Sam Ejnesman \* Susan Elbe \* Jack Ellis \* R. F. Ellis \* Mark Entwistle \* Danny Epstein \* Bob Evans \* David Evans \* Trevor Eyton \* Stephen Fagyas \* Paul Fairbrother \* George M. Fairfield \* Anne Fairley \* Helen Farley \* Paul Farley \* Tom Farrell \* Bob Farrow \* Milt Farrow \* Peter Fasullo \* Dale Faubert \* Peter Fay \* David Featherstone \* Robert Featherstonhaugh \* Paul Feitelberg \* David Feldman \* Tommy Fellion \* Elizabeth Feltes \* Jennine Feretti \* David Ferguson \* Derek Ferguson \* Jock Ferguson \* Robert Ferguson \* Claudia E. Fieder \* Larry Field \* Mike Filey \* Susan Filshie \* Richard A. Findlay \* Morris Fine \* Michael Firestone \* Susan Fish \* Ewen Fisher \* Gerry Fitzsimmons \* James Flagal \* Robert Flagal \* Gerry Flahive \* J. D. Fleck \* Eric Fleming \* Eugene A. Flichel \* Chuck Flink \* Tom Flood \* Doug Floyd \* Dennis Flynn \* Tom Foote \* Mark Forbes \* Rob Forbes \* F. Shane Foreman \* M. Forester \* Dennis Fortune \* Michael C. Fortune \* William Foster \* Bruce Fountain \* Ed R. Fox \* Glen Fox \* Ron Foy \* David Frame \* David Francis \* Bill Frankling \* Karen Fraser \* Sandra Frasson \* Ken Frederickson \* Barbara Freedman \* Louis Freedman \* Adele Freeman \* Bill Freeman \* Harry French \* Bruno Frusci \* Elene Ftoghiannis \* Ken Fukumoto \* Ed Fulton \* Tom Fulton \* Rem Gaade \* Holly Galway \* Don Gamble \* Ciaran Ganley \* Ken Gansel \* Francis Gardiner \* Fred Gardner \* Helen Garland \* Robert Garrard \* David Garrick \* John A. Gartner \* Peter B. Gass \* John Gault \* Gord Geeseburger \* Mario Gentile \* Ric German \* Denis Gertler \* Len Gertler \* Meric Gertler \* Ross Gervais \* John Ghent \* Brian L. Gibson \* Graeme Gibson \* Ian Gibson \* Janice Gibson \* Sally Gibson \* James Gillies \* Sam Gindin \* Daniel Girard \* Robert Giroux \* Donald Given \* Bob Giza \* Andrew Glass \* Marc Glassman \* Bill Glenn \* Chris Gerum \* Fred Gloger \* Robert Glover \* Nick Gobes \* Freya Godard \* Charles Godfrey \* Martin Goebel \* Lawrence S. Gold \* Lee Gold \* Mark Goldblatt \* Howard Goldby \* Judy Goldie \* Michael Goldrick \* Lorrie Goldstein \* Phillip W. Gooch \* Len Good \* Ted Goodchild \* Robert A. Goodings \* Gary Goodman \* David Gordon \* Richard Gordon \* Julius Gorys \* Ron Gotts \* Stephen Goudge \* Alain Gourd \* Katharine Gourlie \* Carole Goyette \* George Grant \* Jack Grant \* Henry Graupner \* Bill Gray \* Lou Greenbaum \* Ira Greenspoon \* Ellen Greenwood \* Bill Greer \* Douglas Grenville \* Marney Grew \* Ruth Grier \* Kathleen Griffin \* Richard Griffiths \* Lino Grima \* Randy Grimes \* George Gross \* Ellen Jane Grossman \* Carmen Guerreri \* Brad Guest \* Robert Gullins \* Ravi Gupta \* David Gurin \* Gigi Gurthrie \* David Guscott \* Katherine Guselle \* Stella Gustavson \* Gigi Guthrie \* Tibor Haasz \* Donald C. Hadden \* Glenn Hadley \* Derek Hagen \* Roseann Hahn \* Efraim Halfon \* Barbara Hall \* Howard Hall \* Ilona Hall \* Janet Hall \* Joe Hall \* John Hall \* Mark Hall \* Doug Hallet \* Andy Hamilton \* David Hamilton \* J. P. Hamilton \* John Hanbidge \* Brian Hancock \* Mac Hancock \* Trevor Hancock \* J. Moyra Haney \* Bob Hanna \* Gary S. Harding \* Michelc Harding \* Peter Hare \* Jennifer M. Harker \* Lyn Harrett \* Glenn Harrington \* David Harris \* John Harris \* Carol Harris-Lonero \* Michael Harrison \* Don Hartford \* Ian Harvey \* Vanessa Harwood \* Khalid Hashmani \* Dave Hawke \* Bill Hawkes \* Dennis J. Hawley \* Mary Hay \* Stewart Hay \* Al Haynes \* Dan Heap \* Stan Heidman \* Steve Heineman \* Ariane Heisey \* Michael Heitshu \* Karl Hemmerich \* Jeff Hemming \* David Henderson \* Fred Henderson \* Paul Henderson \* Colleen Hennessy \* Gary Herrigel \* Patricia Herring \* Rob Hershey \* Marc Hewitt \* Fred Heywood \* Sharon Hicks \* Peter M. Higgins \* Tom Higgins \* Verna Higgins \* Bob Hill \* D. Jeremy Hill \* John Hillier \* Susan Himmel \* Jim Hodgins \* Darryl Hogg \* Kenneth Holder \* Bruce Holland \* Roger Hollander \* Brian Hollebone \* Irvine Hollis \* Brian Holmes \* Alex Home \* Glen Hooper \* Jean Hopkins \* Dick Horkins \* Kevin Hosler \* John Houweling \* Bob Howald \* Bill Howes \* Al Hoyne \* Lorraine Hubbard \* Dave Hulchanski \* Christopher Hume \* Manfred Humphries \* David Hutcheon \* Noel Hutchinson \* Robert Hutchinson \* Debbie Hymes \* Sandra Iaboni \* Brett G. Ibbotson \* Joseph Iglewski \* Jack Imhoff \* Bruce Ing \* Jonah Ing \* Inga Ingram \* Colin Isaacs \* Dorothy Izzard \* Raine Jaagumagi \* Laurie A. Jacklin \* William H. Jackman \* Gladstone Jackson \* Lorna D. Jackson \* Julian Jacobs \* Karl Jaffray \* Gloria W. James \* Lois James \* R. Scott James \* Rick James \* Royson James \* Terry Janczyk \* Milan Janeczek \* Bruce Jank \* Diana Jardine \* Beth Jefferson \* Otto Jelinek \* Shirley Jen \* Alf Jenkins \* Hans Jensen \* Peter Jensen \* Walter Jensen \* Sam Jephcott \* Mike Jerrett \* Sabine Jessen \* Norman Jewison \* Paul Johannsson \* Judith John \* Andrew L. Johnson \* Bob Johnson \* David Johnson \* Fred Johnson \* Patricia K. Johnson \* Anne Johnston \* Gerry Johnston \* Richard Johnston \* Robert D. Johnston \* Allen Jones \* Glen Jones \* Jack Jones \* Laura Jones \* Wendy Joscelyn \* Wendy Joyce \* Helen Juhola \* Peter Jull \* John G. Jung \* John Jursa \* Phil Kaegi \* Ron Kanter \* Heidi Kaphengst \* Frederick T. Kasravi \* Nora Kassabian \* David Kaufman \* Kevin Kavanagh \* Michael Keating \* Walter Kehm \* Andrew Keir \* Susan Keir \* Morley Kells \* G. V. Kelly \* Susan Kelly \* Perry Kendall \* Ron Kennedy \* Byran Kerman \* Sharon Kerr \* Tom Kerr \* Frank Kershaw \* Bruce C. Ketcheson \* Carol Q. Ketchum \* Fareed W. Khan \* Rajib Khettry \* Ian Kilgour \* Don King \* Eldred King \* Rosina King \* John Kinkcad \* Jeremy K. B. Kinsman \* John Kis \* Shane Kjertinge \* Laura Klager \* Mitchell Klein \* Randall R. Klein \* Ksenija Klinger \* Steve Klose \* Jo-Anne Knight \* Carl Knipfel \* Louise Knox \* Marilyn Knox \* Harold Kobold \*

## LE TRAVAIL DE PLUSIEURS MAINS . . . .

Risa Kogan ✦ Emil Kolh ✦ Raines Kolsy ✦ Heather Konefat ✦ Karl Konze ✦ Irving Korn ✦ Andrew Koropeski ✦  
 Ray Kosky ✦ S. C. Kosti ✦ Lawrence Kotseff ✦ Dick Krajewski ✦ Gordon Krantz ✦ Robert Kravel ✦ Elizabeth Kriegler  
 ✦ Matthew Kronby ✦ Richard Kuchynski ✦ Brian Kurtner ✦ Michael Kusner ✦ Kelvin Kwan ✦ William Kwong ✦  
 P. Réal I.'Heureux ✦ Huguette Labelle ✦ R. Lafleur ✦ Celia Laframboise ✦ Marilyn Lagzdins ✦ Michelle Lalonde ✦  
 Peter Lambert ✦ Wes Lammers ✦ Penny Lamy ✦ Donald Lander ✦ Alexis Landon ✦ Dennis Lang ✦ Peter Langdon  
 ✦ Peter Langer ✦ David Langille ✦ Doug Langley ✦ David F. Larone ✦ Maureen Larsen ✦ Mel Lastman ✦ David  
 Latchman ✦ Keith Laushway ✦ Mark Law ✦ Patrick L. Lawrence ✦ Jack Layton ✦ Michael Lea ✦ Allan Leach ✦ Don  
 Learning ✦ Laurie LeBlanc ✦ Norman LeBlanc ✦ Patrice LeBlanc ✦ Stephen R. LeDrew ✦ Chang Lee ✦ Don Lee ✦  
 Jack Lee ✦ Erma Leesty ✦ Robert Lehane ✦ Horst Leingruecner ✦ Vivian Leir ✦ Henry Leistner ✦ Ken Lem ✦ James  
 Lemon ✦ Mary Lemyre ✦ Owen Lemyre ✦ Jill Leslic ✦ Iara Lessa ✦ C. A. Levesque ✦ Howard Levine ✦ Reg Lewis ✦  
 Vic Lim ✦ Clifford Lincoln ✦ Paul Lisanti ✦ Irwin Lithwick ✦ Arthur Little ✦ Greg Little ✦ John Livey ✦  
 Simon Llewellyn ✦ Rob Lockhart ✦ Jane Logan ✦ John Long ✦ Ross Long ✦ Bill Longden ✦ Harry Lopez ✦  
 Brian Loreto ✦ Frank Loritz ✦ Don Loucks ✦ Debbie Lovas ✦ W. Carl Lovas ✦ Amory Lovins ✦ David Low ✦ Harvey Low  
 ✦ Rodine Lozada ✦ Rainer Lubben ✦ Bob Luckhart ✦ Natalie Lue ✦ Peg Lush ✦ D. Luyms ✦ William Lye ✦ Donna Lynch  
 ✦ Jim T. Lynch ✦ N. Barry Lyon ✦ Kim Lyons ✦ Larry Lyons ✦ Michael Lyons ✦ Heather MacAndrew ✦ Bob MacAuley  
 ✦ David Macdonald ✦ Doug Macdonald ✦ Duncan MacDonald ✦ Helen MacDonald ✦ Jean MacDonald ✦  
 Lynda Macdonald ✦ Anne Macilory ✦ John Macintyre ✦ Barry Kent Mackay ✦ Elmer MacKay ✦ Hugh Mackenzie ✦  
 Eric Macklin ✦ James W. MacLaren ✦ Gord MacPherson ✦ Sandy MacPherson ✦ Diana Macri ✦ Chris Madej ✦  
 Paul Magder ✦ Marie Magee ✦ Steve Magee ✦ Fil Magnoli ✦ Chuck Magwood ✦ John Maher ✦ Janice Mahoney ✦  
 Garth Mailman ✦ Joyce Main ✦ Wally Majesky ✦ Frank C. Malatesta ✦ Douglas Maloney ✦ Robert Maloney ✦  
 Bob Malvern ✦ Andrew Manahan ✦ Ron Manfield ✦ Iggy Manlangit ✦ Thomas Manolakos ✦ Peter Mar ✦ Valerie March  
 ✦ T. J. Marchant ✦ Alan R. Marchment ✦ Eva Marczak ✦ John Marczak ✦ Nora Mark ✦ Margaret Marland ✦  
 Jiri Marsalek ✦ R. Scott Marsh ✦ Stephen Marshall ✦ Tom Marshall ✦ Dale Martin ✦ Douglas Martin ✦ Jim Martin ✦  
 Luciano Martin ✦ Regan Martin ✦ Shirley Martin ✦ Deborah Martin-Downes ✦ Donald R. Martyn ✦ Al Mason ✦  
 John Roger Massingham ✦ Guy Mastrella ✦ Boris Mather ✦ Craig Mather ✦ Margary Mathews ✦ Marc Mattachini ✦  
 Burkhard Mausberg ✦ Jim Maxwell ✦ John Maxwell ✦ Robert Maxwell ✦ Doug Maybank ✦ Eileen Mayo ✦  
 Bob McArthur ✦ H. I. McBride ✦ Robert McBride ✦ Mark McBurney ✦ Fiona McCall ✦ Hazel McCallion ✦  
 Doug McCallum ✦ Patricia McCarney ✦ Frank McCarthy ✦ Shawn McCartney ✦ Anne McCauley ✦ Maureen McCauley  
 ✦ David McClelland ✦ Michael McClelland ✦ David McCluskey ✦ Stephen McColl ✦ Jeff McCorkell ✦  
 M. Mike McCormick ✦ Mavis McCullum ✦ Gerard McDade ✦ John McDermid ✦ Dan McDermott ✦ Mark McDonald  
 ✦ Maureen McDonnell ✦ Barbara McDougall ✦ Patricia McDowell ✦ Timothy McGee ✦ Nancy McGill ✦ Dan McGillivray  
 ✦ John McGinnis ✦ Brian McHattie ✦ Donna McHoull ✦ David McHugh ✦ Craig McInnes ✦ Stewart McInnes ✦  
 Suzanne McInnes ✦ Erv McIntyre ✦ Trevor McIntyre ✦ Donald McKay ✦ Sheila McKay-Kuja ✦ Samm McKaye ✦  
 Pearl McKeen ✦ Lee-Anne McKenna ✦ Dan McKenzie ✦ Darcy McKeough ✦ Edward N. McKeown ✦ Jackie McKeown  
 ✦ David McKillop ✦ Elizabeth McLaren ✦ David McLaughlin ✦ Madelaine McLaughlin ✦ Stephen McLaughlin ✦  
 Dan McLean ✦ Guy McLean ✦ Jim McLean ✦ Moira McLean ✦ William A. McLean ✦ Judith McLeod ✦ Lyn McLeod  
 ✦ Charles McMillan ✦ John McMillan ✦ Scott McMillan ✦ John McNaughton ✦ Ray McNeil ✦ Gary McPeak ✦  
 Diane McPherson ✦ Laurie McPherson ✦ K. C. McReynolds ✦ Maureen McVarish ✦ Sean Meagher ✦ Sonya Meek ✦  
 Peter Meerburg ✦ Peter L. Meffe ✦ Ruth Melady ✦ Nelson Melnyck ✦ Tom Melymuk ✦ John Mendt ✦ Eric Menezes  
 ✦ Kathy Menyes ✦ H. Roy Merrens ✦ Jim Merritt ✦ Serge Metikosh ✦ Charles J. Meyers ✦ Mofeed Michael ✦ John  
 Michailidis ✦ Michael Michalski ✦ Ed Mickiewicz ✦ Peter Middleton ✦ Frank Miele ✦ George Mierzycki ✦ Paul Migus  
 ✦ John R. Mihalus ✦ Melanie Milanich ✦ Anthony Miles ✦ Joan Miles ✦ Tony Miles ✦ David Milgram ✦ Fred Millar  
 ✦ Jim Millar ✦ Doug Miller ✦ Gavin Miller ✦ Glenn Miller ✦ Joe Miller ✦ John Miller ✦ Pam Miller ✦ Phyllis Miller  
 ✦ Rodger B. Miller ✦ Russell Miller ✦ Sarah Miller ✦ Dennis Mills ✦ Frank Mills ✦ John Mills ✦ Robert E. Millward ✦  
 Michael Miloff ✦ Ann Milosoroff ✦ David Mirvish ✦ P. K. Misra ✦ Paul Mitcham ✦ Ron Moeser ✦ Rashced Mohammed  
 ✦ Michael B. Moir ✦ Paul Moloney ✦ Laurie Monsebraaten ✦ Donna Montgomery ✦ David Moore ✦ Irene Moore ✦  
 Peter J. Moore ✦ Richard Moore ✦ Christopher Morgan ✦ Bruce Mori ✦ Beverly Morley ✦ Lawrence Morley ✦  
 Barry Morrison ✦ Don Morrison ✦ Harold Morrison ✦ Monica Morrison ✦ Larry Morrow ✦ Lynn Morrow ✦ Robert Morrow  
 ✦ Wiebke Mortenson ✦ Desmond Morton ✦ Ian Morton ✦ Marlene Moser ✦ Elias Moubayed ✦ Diana Mourato ✦  
 Christine Moynihan ✦ Tom Muir ✦ Elizabeth Mulholland ✦ Thomas Mulligan ✦ Brian Mulroney ✦ Ann Mulvale ✦  
 Jon Munn ✦ Bill Munson ✦ Bruce Murat ✦ Rosa Murnaghan ✦ Claire Murphy ✦ Pat Murphy ✦ Barry Murray ✦  
 Don Murray ✦ Jack Murray ✦ David Myers ✦ Rollo H. H. Myers ✦ Frank Myron ✦ Huguette Nadeau ✦ Cynthia M. Nambudiri  
 ✦ Jim Nash ✦ Ted Nasmith ✦ Nolan Natale ✦ Rashmi Nathwani ✦ Léonce Naud ✦ B. N. Nayak ✦ Mohamed Nayed  
 ✦ Eha Mai Naylor ✦ John Neate ✦ Melanie Neilson ✦ Terry Neilson ✦ Earl Nestmann ✦ Julie Nettleton ✦ Robert Newbury  
 ✦ Larry Newton ✦ Winnie Ng ✦ Elizabeth Nielson ✦ Jeanette Niggenaber ✦ Robert Nisbet ✦ Brian Nixon ✦ Wendy Noble

LE TRAVAIL DE PLUSIEURS MAINS . . . .

\* Peter Noehammer \* Frank Norman \* Robert Norman \* Lynn Norris \* Barbara North \* Pat Northey \*  
 Mike Northfield \* Kathy Nosich \* Heather Nourse \* E. R. Nurse \* Patricia O'Connell \* Gerri-lynn O'Connor \*  
 Dan O'Halloran \* Brian O'Keefe \* Noreen O'Laughlin \* James O'Mara \* Catherine O'Neill \* Michael O'Reilly \*  
 Larry O'Toole \* Norah Oakley \* Peter Oberlander \* Patrick W. Olive \* Gabe Oliver \* John Oliver \* Ben Ong \*  
 Larry Onisto \* Eli Ophek \* Ian Orchard \* Walter Oster \* Ray Ostiguy \* Tom Ostler \* Steven Otto \* Cairine Oulton  
 \* Ken Owen \* Jack Oziel \* Anna Pace \* B. Paehike \* Michael Page \* Shelley Page \* André Pageot \* Victor Pakalnis  
 \* Janice Palmer \* Cyril Palod \* Aubrey Pancer \* Leslie Papp \* Victor P. Pappalardo \* John Parker \* Stan Parker  
 \* Charles P. Parmellee \* Alison Parsons \* Karen Partanen \* Kevin R. Pask \* Dennis Pataky \* Mafat Patel \*  
 Jeff Paterson \* Murray Paterson \* Doug Patriquin \* Richard Patten \* Joan Patterson \* Marjorie Patterson \*  
 Nancy Patterson \* Norman Paul \* Chuck Pautler \* Annette Payne \* David Peakall \* Randall T. Pearce \* W. N. Pearl  
 \* Jonathan Peck \* Eudora Pendergrast \* William Pepler \* Bob Perkins \* James K. Perkins \* Dennis Perlin \*  
 David Perlman \* Lynda S. Peros \* Deo Persaud \* George Peter \* Brad Peterson \* David Peterson \* Eric Peterson  
 \* Jim Petite \* Robert Petrella \* Don Peuramaki \* Robert Phaelke \* Thomas J. Phelan \* Kim G. Philip \* William Philips  
 \* David C. Phillips \* Robert Phillips \* Karen Pianosi \* Peter Pickfield \* Darrell Pickarz \* Debbie Pierce \* Susan Pigg  
 \* Alan Pilkey \* Juri Pill \* Herbert Pirk \* Jón Plank \* Rudy Platiel \* A.E. Pokotylo \* Margaret Polanyi \* Peter Pomeroy  
 \* Lynn Poole \* Peter Poot \* George Post \* Russ Powell \* Gerald Pratley \* Bill Pratt \* Dick Pratt \* Charles Presswell  
 \* Michael Price \* George Priddle \* Robert J. Pringle \* Bill Pristanski \* G. Punt \* Margaret Purcell \* Peter E. Purins  
 \* R. A. Quail \* Elizabeth Quance \* Jack Rabba \* Jack Rabinowitz \* Donna Rachev \* Jan Raczkowski \*  
 Mark Raczkowski \* Bob Rae \* Michael Raggett \* Debbie Ramsay \* Peter Ramsay \* Richard B. Ramsden \*  
 Robert Ramsey \* Tim Rance \* Carol Randall \* Marianne Ratelle \* Kenneth Raven \* Ousama Kawi \* Angus V. Read  
 \* Alan B. Redfern \* Alan Redway \* Wayne Reeves \* Henry A. Regier \* I. Reichenbac \* Alva Reid \* Bruce Reid \*  
 David A. Reid \* Julyann Reid \* Mark Reid \* Audrey Reifenstein \* Paul A. Reimer \* Gloria Reszler \* Trefor Reynoldson  
 \* David W. Rice \* Peter Rice \* Jim Richards \* Nigel H. Richardson \* Susan Richardson \* Wayne S. Richardson \*  
 Dale Richmond \* Don Richmond \* John Richmond \* Tom Ridout \* Bob Riggs \* Suzanne Rioux \* Brian Ripley \*  
 George Ritchie \* Ray Rivers \* Jim Robb \* Dave Robertson \* Ian Robertson \* James K. Robertson \* Jim R. Robertson  
 \* Gerald Robinson \* Nancy Robinson \* Paul Robinson \* Keith Rodgers \* George Rodrigues \* Richard Rohmer \*  
 S. Roitman \* Anthony Roman \* Brenda Roman \* Alfredo Romano \* Mario Romano \* William Rosart \*  
 Lee Ross \* Mike Rostetter \* Phil Roth \* Richard Rotman \* William A. Rowat \* Andris Roze \* Norm Rubin \*  
 Norm Rukavina \* George Rumble \* Somer Rumm \* Dallard Runge \* David Runnalls \* Zen Ruryk \* Deborah Russell  
 \* George Rust-D'Eye \* Brian Rutherford \* Jim Ryan \* Louis Sabourin \* Peter J. Sagar \* Fran Sainsbury  
 Carol Saint Laurent \* Edward R. Sajecki \* Nimrod Salamon \* Ted Salisbury \* Todd Salter \* Dereck Samaroo \*  
 David Sampson \* Heather Saranpaa \* Eileen Sarkar \* Bill Saundercook \* David Saunders \* Charles Sauriol \*  
 Paul Savoie \* Fred Scaffidi \* Henry Schefter \* Steve Schibuola \* Nigel Schilling \* Glen Schnarr \* John Schnayder  
 \* N. Schonstedt \* Rhonda Schop \* Tom Schwartz \* Carolyn Scott \* Ian W. Scott \* Rosanna Scotti \*  
 Paul H. Scrivener \* Robin Sears \* David Sefton \* Morley Sefton \* Farhad Seif \* Les C. Selby \* Alex Semeniuk \*  
 John Sewell \* Geoff Shamie \* Walter Shanahan \* Peter Sharp \* Bob Shaw \* Martin Shaw \* Steve A. Shaw \*  
 Derwyn Shea \* John H. Sheard \* James Shears \* Brian Shell \* Lou Shenfeld \* John Shepherd \* Griff Sherbin \*  
 John Sherk \* Amanda Sherrington \* Richard Shibley \* Evelyn Shih-babor \* Ron Shimizu \* Karey Shinn \*  
 Nick Shinn \* John Shipman \* Dalton Shipway \* Judie Shore \* Andrea Short \* Bob Short \* Glen Shortliffe \*  
 John Shortread \* Steven Shrybman \* Anna Shumeko \* Gabriella Sicheri \* Marv Sidor \* Michael Sifton \* Sky Sigal  
 \* Maria Kaars Sijpesteijn \* P. Silman \* Joe Silva \* Martin Silva \* Vykki Silzer \* John Simmers \* Robert Simmons  
 \* Peter Simon \* Holly Simpson \* Jack Simpson \* Mary Simpson \* Lee Sims \* Bruce Sinclair \* John Sinclair \*  
 Nancy Singer \* Safra Singh \* Karen Sita \* Andrew Skaab \* Michael Skafel \* George Sladek \* Robert W. Slater \*  
 Joey Slinger \* Ron Sloan \* Richard Slowikowski \* Ed Slugocki \* Peter Sly \* Sharon Smalley \* David Smiley \*  
 Albert R. Smith \* Beverly Smith \* David Smith \* Doug Smith \* Frank Smith \* Gordon Smith \* Julian L. Smith \*  
 Karen Smith \* Paul K. Smith \* Ray Smith \* Robert D. Smith \* Rodney Smith \* Ron Smith \* Scott W. Smith \* Ken Snelson  
 \* Sam Sniderman \* Simon So \* Richard Soberman \* Adam Socha \* Michael Soegtrop \* Rene Soetens \* Rachel Soffer  
 \* Christopher Solecki \* Adrianna Solman \* Keith Solomon \* John Sousa \* Rosemary Spatafora \* Ray Spaxman \*  
 Donald Speller \* Ted Spence \* Al Spiegel \* Laurel Spielberg \* David Springbett \* Bhartendu Srivastava \*  
 Haymish St. Rose \* Elke Stahr \* Elizabeth Stanley \* Andrew Staples \* Becky Stapleton \* Charles Stearns \*  
 Brian Stein \* Ross Stephen \* Murray Stephens \* Robert Stephens \* Judith Stephens-Wells \* Jan Stepien \*  
 Feodora Steppat \* Mark Sterling \* Barry Sterparn \* Geoffrey Stevens \* Don Stevenson \* Greg Stewart \* Mary Stewart  
 \* J. Anthony Stikeman \* Jeffery Stinson \* George Stockton \* Stewart Stolarski \* David Stonehouse \* Jeanne Strain \*  
 Paul J. Strain \* Cynthia Strike \* Richard Stromberg \* Elaine Struke \* Jane Stubbington \* Richard Stultz \*  
 Larry Sukava \* Barbara Sullivan \* Karl Suns \* Pentti Suokas \* Kim Surgenor \* Hans Sustronk \* Sylvia Sutherland

## LE TRAVAIL DE PLUSIEURS MAINS . . . .

♣ John S. Sutherns ♣ Aine Suttle ♣ Howard Swadron ♣ Gail Swainson ♣ Anne Swarbrick ♣ Stanley B. Swartzman ♣ John Sweeney ♣ Austin Sweezy ♣ M. L. Swiggum ♣ Marv Sydor ♣ Tariq Syed ♣ Sandy Symmes ♣ Chris Szweda ♣ Peter Tabuns ♣ Catherine Talbot ♣ Larry Talbot ♣ Ken Tamminga ♣ R. T. (Bob) Tanaka ♣ Donald Tate ♣ Brian Taylor ♣ Carole Taylor ♣ Craig Taylor ♣ Dan Taylor ♣ Donna P. Taylor ♣ Irene Taylor ♣ Laura Taylor ♣ Marion Taylor ♣ Mark Taylor ♣ Raymond Taylor ♣ Robert Taylor-Vaisey ♣ Nicholas Teekman ♣ Bill Teron ♣ Chris Teron ♣ Paul Terry ♣ Christopher Thacker ♣ Lloyd Thomas ♣ Pan Thomas ♣ Peter Thomas ♣ Rondo P. Thomas ♣ Dave Thompson ♣ Denis Thompson ♣ Geoffrey Thornburn ♣ Michael G. Thorne ♣ Bev Thorpe ♣ Judith Tinkl ♣ Doug Tipple ♣ Richard Tobe ♣ George W. Todd ♣ Paula Todd ♣ Peter L. Todd ♣ Peter Tollefsen ♣ Peter Tomlinson ♣ Alan Tonks ♣ Rob Tonus ♣ Linda Torney ♣ John Tory ♣ Louise Tousignant ♣ Steve Tovee ♣ Robert Townsend ♣ David Toyne ♣ D. A. Trail ♣ Stephane Tremblay ♣ Joyce Trimmer ♣ David Troian ♣ Dave Trudeau ♣ Patrice Trupke ♣ Henry Tuero ♣ Blair Tully ♣ Brian Turnbull ♣ Brian Turner ♣ June Turner ♣ Mary-Frances Turner ♣ Raymond J. Twinney ♣ John Tylee ♣ Caroline Underwood ♣ Anthony Usher ♣ Marsha Valiante ♣ Jack R. Vallentyne ♣ Michael Valpy ♣ David V. Van ♣ John Van Burek ♣ Mark Van Elsberg ♣ Wal Van Riemsdyk ♣ Jack A. Vance ♣ M. VanDenTillaart ♣ Ben Vanderbrug ♣ Mark Vanderlaan ♣ Linda Varangu ♣ Nick Vardin ♣ Steve Varga ♣ James Vavaroutsas ♣ Brian Veinot ♣ Angela Vella ♣ Victoria Vidal-Ribas ♣ Peter Viducis ♣ Dieter Viereik ♣ David Villeneuve ♣ Ian Vincent ♣ Flora Voisey ♣ Andrew Volgyesi ♣ Ralph Volkhammer ♣ Joseph Volpe ♣ Rad Vucicevich ♣ Tony Wagner ♣ Sam Wakim ♣ Douglas A. Walker ♣ Gordon Walker ♣ Lennox Walker ♣ Michael Walker ♣ Nick E. Walker ♣ Peter Walker ♣ Tom Walker ♣ Thomas Walkom ♣ Brenda Wall ♣ James Wallace ♣ John Waller ♣ David Walmsley ♣ Lenore Wang ♣ Paul Wang ♣ Keith Ward ♣ Mary Beth Ward ♣ Craig Wardlaw ♣ Martha Warnes ♣ Basil Warren ♣ Randy E. Warren ♣ Robert Washburn ♣ Leon Wasser ♣ John G. Y. M. Wasteneys ♣ Dave Watt ♣ Garth S. Webb ♣ Larry Webb ♣ Madelyn Webb ♣ Peter Webb ♣ Richard A. Wedge ♣ Valerie Weeks ♣ Klaus Wehrenberg ♣ Henry Weissenberger ♣ Amber Welbelove ♣ Philip Weller ♣ Peter Wells ♣ Tammy Wells ♣ Gary Welsh ♣ Jane Welsh ♣ Jane Weninger ♣ Jim Wentzel ♣ Chip Weseloh ♣ John G. West ♣ Patrick West ♣ John Westgate ♣ Mark Whelan ♣ David White ♣ Drummond White ♣ Michael White ♣ Julie Whitfield ♣ Joseph Whitney ♣ Mike Whittle ♣ Ken Whitwell ♣ Reg Whyntott ♣ Marnie Wigle ♣ Doug Wilkins ♣ Leslie J. Will ♣ Maldwyn Williams ♣ Marisa Williams ♣ R. A. Willson ♣ Bruce Wilmshurst ♣ Al J. Wilson ♣ John Wilson ♣ Katharine Wilson ♣ L. R. Wilson ♣ Mark Wilson ♣ Michael Wilson ♣ Peggy Wilson ♣ Trevor Wilson ♣ Jack Winberg ♣ Jim Wingard ♣ Chris Winter ♣ Ross Winter ♣ Lou Wise ♣ Jim Wiseman ♣ Jack Witherspoon ♣ Jim Witty ♣ Tony Wohlfarth ♣ Peter Wolf ♣ David Wolfe ♣ Chris Wong ♣ Hardy M. Wong ♣ Joe Wong ♣ Rosanna Wong ♣ Dickson Wood ♣ Nancy Wood ♣ Paul Woodall ♣ Bob Woodburn ♣ Carolyn Woodland ♣ Cathy Woods ♣ Julian Woods ♣ Lynda Kay Woodsworth ♣ Steve Woodward ♣ Barbara Woolley ♣ Gord Wooley ♣ John W. Wouters ♣ Chris Wren ♣ Donald Wright ♣ Mary Wright ♣ Wojciech Wronski ♣ Bill Wrye ♣ Franklin Wu ♣ Al Yagminas ♣ Armine Yalnizyan ♣ Yvonne Yamoka ♣ David Yap ♣ Haig Yeghouchian ♣ Kai Yew ♣ Richard Yoon ♣ James Young ♣ Jennifer Young ♣ Patricia Young ♣ Jack Youngberg ♣ John Yudelman ♣ Derek Yue ♣ E. H. (Eberhart) Zeidler ♣ Alena Zelinka ♣ Alex Zeman ♣ Joyce Zemans ♣ Orvin Zendel ♣ Gary Zikovitz ♣ Peter Zimmerman ♣



# TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	xix	<b>Partie II : Les impératifs environnementaux</b>	
<b>Introduction : Le travail de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto</b> .....	1	<b>3. L'eau</b> .....	97
La première phase.....	1	L'état des Grands Lacs .....	99
La deuxième phase .....	8	Pourquoi le progrès marque-t-il un temps d'arrêt? .....	114
La troisième phase .....	14	Le plan d'action correctrice de la communauté urbaine de Toronto .....	130
Le rapport final .....	16	Programme de la biorégion du Grand Toronto : réseau de recherche et de renseignements .....	138
<b>Partie I : Planification pour la durabilité</b>		<b>4. Le littoral</b> .....	149
<b>1. La démarche axée sur l'écosystème</b> .....	19	Historique des modifications au littoral.....	150
Une région agressée.....	19	À vol d'oiseau : la biorégion du Grand Toronto .....	152
Les écosystèmes .....	31	L'importance de la modification du littoral .....	155
Initiatives.....	49	Problèmes reliés à la régénération du littoral .....	156
Les principes de la régénération du secteur riverain.....	56	Comment la modification du littoral a-t-elle généré des problèmes?.....	166
Résumé.....	60	Pourquoi se préoccuper de la question? .....	169
<b>2. Pratiques de planification</b> .....	63	En quoi le problème consiste-t-il? .....	169
Contexte.....	63	Que peut-on faire?.....	169
La nature du problème.....	65	Caractéristiques souhaitables du plan de régénération du littoral.....	170
Vers des pratiques de planification axées sur l'écosystème .....	76	Mise en oeuvre du plan.....	171
Cadre de travail proposé pour la planification écosystémique.....	81		

<b>5. Les couloirs de verdure</b> .....	177	<b>10. Le secteur riverain central</b> .....	303
Les avantages des couloirs de verdure .....	181	Mise à jour d' <i>Un point tournant</i> .....	306
La mise en oeuvre des plans d'aménagements des couloirs de verdure .....	192	Milieu de vie et corridor de transport .....	318
Le rôle de la province dans l'aménagement des couloirs de verdure .....	202	Humber Bay .....	339
Le rôle du gouvernement fédéral .....	205	Garrison Common .....	350
<b>6. Le secteur riverain en hiver</b> .....	207	Toronto Bay .....	363
Promouvoir l'utilisation du secteur riverain en hiver .....	207	Lower Don Lands .....	385
Activités visant à maximiser l'utilisation toutes-saisons .....	217	<b>11. Scarborough</b> .....	415
Adaptation à l'hiver : les différentes étapes .....	222	Mise à jour d' <i>Un point tournant</i> .....	421
<b>Remise en état d'un bassin versant en milieu urbain : l'histoire de la Don</b> .....	225	Initiatives d'aménagement .....	422
<b>Partie III : Les localités</b>		<b>12. Durham</b> .....	427
<b>7. Halton</b> .....	265	La région .....	430
Mise à jour d' <i>Un point tournant</i> .....	269	La ville de Pickering .....	433
Vers un couloir de verdure .....	270	La ville d'Ajax .....	435
Politiques d'aménagement du secteur riverain .....	272	La ville de Whitby .....	439
Initiatives d'aménagement .....	274	La ville d'Oshawa .....	441
<b>8. Mississauga</b> .....	277	La ville de Newcastle .....	443
Mise à jour d' <i>Un point tournant</i> .....	281	Les couloirs de verdure .....	446
Politiques d'aménagement du secteur riverain .....	282	L'est de Durham .....	448
Couloirs de verdure et sentiers riverains .....	285	La ville de Port Hope .....	448
Initiatives d'aménagement .....	286	La ville de Cobourg .....	452
<b>9. Etobicoke</b> .....	289	<b>Partie IV : Régénération et Récupération</b> .....	455
Mise à jour d' <i>Un point tournant</i> .....	292	Épilogue .....	470
Couloirs de verdure et sentiers riverains .....	293	<b>Annexes</b>	
Politiques d'aménagement du secteur riverain .....	294	Annexe I : Décrets .....	473
		Annexe II : Bibliographie annotée des publications de la Commission royale .....	483
		Annexe III : Les bassins versants .....	489
		Annexe IV : Source des illustrations .....	495
		<b>Bibliographie choisie</b> .....	505
		<b>Index</b> .....	515



## AVANT-PROPOS

---

### UNE DÉMARCHE AXÉE SUR L'ÉCOSYSTÈME POUR LA RÉGÉNÉRATION DES VILLES

*La ville doit être considérée comme un écosystème naturel et ses problèmes doivent être abordés au moyen d'une démarche intégrée.*

*La moitié de la population mondiale vivra dans des agglomérations urbaines d'ici la fin de la décennie. Pendant ce temps, la durabilité de notre environnement sera donc en grande partie déterminée par nos villes. À long terme, la durabilité n'est certainement pas possible à moins que nous ne trouvions bientôt des façons de régénérer nos écosystèmes urbains, de les garder en bonne santé et d'adopter des styles de vie urbains plus durables.*

*Mais les défis que les villes devront relever sur le plan de l'environnement reçoivent relativement peu d'attention — comme le démontre clairement tout examen de la littérature portant sur le développement durable. Même la Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement (la Commission Brundtland) a consacré peu de temps à l'analyse de ce qu'elle a appelé «les défis urbains». Comme le dit Michael Hough dans son livre, *City Form and Natural Process* (1989), «Dans un monde de plus en plus préoccupé par les problèmes d'un environnement*

*qui se détériore, que ces problèmes concernent l'énergie, la pollution ou la disparition des plantes, d'animaux ou de sols fertiles, on a nettement tendance à négliger l'environnement dans lequel vivent la plupart des gens — la ville même».*

#### **La ville-pestilence**

*Pourquoi la plupart des commentateurs environnementaux font-ils si peu d'analyses de nos écosystèmes urbains? Peut-être parce que de nombreux environmentalistes continuent de considérer la ville comme un milieu qui n'est pas naturel — ou pire. Récemment, par exemple, le généticien canadien et analyste réputé dans le domaine des questions sociales et environnementales, David Suzuki, a exprimé son opinion sur les villes partout dans le monde :*

*Nous ne pouvons pas faire disparaître les villes. Nous ne le voudrions pas non plus. Mais nous devons reconnaître que les villes nous isolent de la nature et nous dissocient les uns des autres. Elles existent en épuisant les ressources de la planète tout en répandant des déchets toxiques et des débris. Et si nous considérons que tous les organismes sur la terre forment un immense supraorganisme (que certains ont appelé Gaïa), alors les villes doivent être vues comme l'équivalent gaien du cancer (1991).*

*L'opinion que M. Suzuki a des villes aussi dure qu'elle soit, est un préjugé familier dans la littérature nord-américaine. Selon une croyance*

répandue, les villes sont malsaines («pestilentielle pour notre avenir» a dit Thomas Jefferson). De mauvaises choses s'y passent. La campagne est saine. De bonnes choses s'y passent. La «Nature» est à l'aise à la campagne mais non à la ville et Dieu est manifestement plus accessible dans les grands espaces ouverts que dans les rues de la ville.

Il est donc facile de dénigrer la ville, mais cela en rend la régénération et la renaissance beaucoup plus difficiles pour ceux qui, comme Lewis Mumford, la considèrent comme le lieu de convergence des «différentes trames de la vie» et l'endroit où les «questions de civilisation sont mis en évidence» — un lieu où d'anciens rapports, origines et identités se confondent avec des questions historiques pour créer de nouvelles possibilités, de nouveaux rêves, et de nouveaux problèmes.

### **La ville-lumière**

Même si les dénigrateurs de la ville ont clairement tenu le haut du pavé, tous ne sont pas de leur avis. Formant une vaillante brigade, des amoureux de la ville comme Jane Jacobs, William H. Whyte, Ian McHarg et Tony Hiss, entre autres, ont lutté pour présenter la ville sous un meilleur jour et ont offert à la fois des perspectives philosophiques et des mesures pratiques en vue d'un avenir plus prometteur.

Ils sont appuyés, évidemment, par des millions de personnes qui, au cours des siècles, ont choisi de quitter la campagne pour s'installer en ville. Mais qu'est-ce qui les incite à faire un tel choix? Pourquoi les villes n'ont-elles cessé de prospérer? Pourquoi les gens, s'ils ont le choix, décident-ils de vivre dans la «pestilence» et le «cancer» de la ville?

Les villes sont souhaitables et importantes parce qu'elles continuent de susciter l'espoir et la liberté pour chaque nouvelle génération. Sur tous les continents, on trouve des jeunes gens qui accourent vers les villes, attirés par le magnétisme de ces dernières. Les villes sont des endroits où la prospérité, la gloire et l'avenir vous attendent. Ce sont des endroits où vous pouvez être ce que vous voulez et où — si la chance vous sourit — vous trouverez un sentiment de communauté qui répondra à vos besoins, formera vos expériences quotidiennes, canaliser votre liberté et donnera un sens à vos espoirs. Pour ces raisons, comme le

Conseil environnemental de l'Alberta (1988) l'affirme dans sa publication intitulée **Environnement by Design** les villes continuent d'être «l'habitat de choix pour la plupart des gens».

### **La ville, un phénomène naturel**

Comme nous, la ville n'est pas dissociée de la nature. On y trouve des espèces végétales, des forêts, des champs, des ruisseaux, des lacs, des rivières, des terres, des sols et des animaux sauvages. L'hydrologie, la topographie et le climat constituent le fondement de l'habitat humain et de la ville elle-même. Comme le signale Kevin Lynch (1981) dans **A Theory of Good City Form** : «Les gens et leurs villes sont des phénomènes aussi naturels que les arbres, les ruisseaux, les nids et les sentiers. Il est essentiel que nous en venions à nous percevoir comme une partie intégrante de la communauté de vie tout entière».

Au cours de la prochaine décennie, nous devons entreprendre la régénération de nos villes et de nos secteurs riverains en nous fondant sur ce principe. C'est seulement en reconnaissant que la ville fait partie de la nature que nous pourrions commencer à panser ses blessures, à corriger ses défauts et à l'aménager de façon qu'elle soit durable afin de pourvoir à nos besoins tout en la préservant pour les générations futures.

### **La révolution environnementale**

Nous n'avons évidemment pas d'autre choix. Personne ne nierait que la révolution environnementale a déjà commencé. Elle est issue des perspectives du mouvement de conservation au début du siècle et elle a été accélérée par les actions des activistes anti-pollution au cours des vingt-cinq dernières années. Par conséquent, l'impératif environnemental aujourd'hui frappe la ville avec une force sismique.

Le fait est que, toujours en quête de besoins et de plaisirs, notre société du «prêt-à-jeter» a empoisonné l'atmosphère, pollué les cours d'eau et contaminé la terre, sans se préoccuper des dommages à long terme infligés à l'environnement et qui plus est des privilèges qui pourraient être hypothéqués pour les générations à venir. Des plages où l'on ne peut plus nager, une eau que l'on ne peut plus boire, des rivières où l'on ne peut plus pêcher, qui sont devenues des égouts, voilà seulement une partie du legs visible et

tangible de notre négligence et de la dégradation de l'environnement.

*Les gens ne toléreront plus ce genre d'abus. Une conscience environnementale a déjà commencé à infléchir les politiques et les priorités du gouvernement, à modifier les stratégies des entreprises et à redéfinir la responsabilité et le comportement des collectivités et des particuliers. Et elle soulève des questions fondamentales — des questions spirituelles — au sujet des rapports entre l'être humain et la nature et entre l'être humain et Dieu. Elle est devenue une force suffisamment importante pour changer la face, la forme et la fonction des villes dans le monde entier.*

### **Une démarche intégrée des villes**

*C'est pour ces raisons, entre autres, que l'utilisation d'une démarche axée sur l'écosystème de la régénération des villes est de plus en plus acceptée. Un écosystème comprend l'atmosphère, l'eau, la terre et les organismes vivants, y compris les êtres humains, ainsi que les rapports qui existent entre eux. Ce concept a été appliqué à bien des types de systèmes interdépendants, comme les lacs, les bassins hydrographiques, la biosphère et les villes elles-mêmes.*

*La gestion de l'activité humaine a toujours été décousue, dissociant l'économie des questions sociales et de l'environnement. Mais le concept de l'écosystème veut que ces questions soient liées : que les décisions qui sont prises dans un domaine influent sur tous les autres domaines. Par conséquent, pour traiter efficacement les problèmes environnementaux d'une ville, il faut recourir à une démarche holistique ou écosystémique de la gestion de l'activité humaine.*

*La démarche écosystémique se caractérise par certains traits clés qui aident à mieux comprendre ce qui doit être fait. Une telle démarche :*

- tient compte de l'ensemble et non seulement d'une partie du système;
- est axée sur les rapports qui existent entre tous ses éléments;
- suppose que l'être humain n'est pas isolé de la nature mais qu'il en fait partie;
- reconnaît la nature dynamique de l'écosystème, qui n'est pas immuable mais qui évolue;
- inclut les concepts de la capacité, de l'adaptabilité et de la durabilité — laissant

*entendre que les activités humaines spécifiques doivent être limitées;*

- se sert d'une large définition de l'environnement — naturel, physique, économique, social et culturel;
- englobe les activités tant urbaines que rurales;
- est fondée sur des unités géographiques naturelles, comme les bassins hydrographiques, plutôt que sur des frontières politiques;
- comprend tous les niveaux d'activité — local, régional, national et international;
- souligne l'importance des espèces autres que l'espèce humaine et des générations autres que la génération actuelle;
- se fonde sur un principe d'éthique selon lequel le progrès est évalué par la qualité, le bien-être, l'intégrité et la dignité qu'il attribue aux systèmes naturel, social et économique.

*Comme la plupart des problèmes environnementaux (et, en fait, la plupart des problèmes sociaux et économiques) transcendent les disciplines et les sphères de compétence, le fait que la planification de l'écosystème oblige à tenir compte de multiples disciplines et domaines de responsabilité rend cette démarche particulièrement utile et nécessaire.*

### **La nécessité de surmonter le morcellement des sphères de compétence**

*Malheureusement, notre société, en grande partie, n'est pas organisée d'une façon qui facilite une telle démarche globale. Au Canada, par exemple, même si quatre paliers de gouvernement et plus de cent organismes exercent des responsabilités dans la région de Toronto, il y a peu de coordination efficace entre eux. En fait, par le passé, les pressions paroissiales des bureaucraties et des gouvernements représentatifs les ont presque obligés à ne pas tenir compte des questions qui s'inscrivent dans plus d'une zone de compétence. Quand tout le monde est responsable, personne n'est responsable.*

*Il en résulte une paralysie bureaucratique et politique — situation où presque n'importe quelle agence peut entraver un projet sans que personne ne puisse l'en empêcher. Parce qu'un tel morcellement déforme ou cache presque complètement les sphères de compétence, le citoyen a peu de recours. L'incidence sur notre démocratie est plus cruciale que nous le*

croyons. Par exemple, l'impasse juridictionnelle dans l'ensemble de notre région constitue l'obstacle le plus important à sa régénération environnementale et économique, et ce problème n'est pas propre uniquement à la région de Toronto.

Ainsi, la démarche écosystémique suppose de nouveaux arrangements institutionnels. Écoutons l'avertissement que la Commission Brundtland nous a donné dans son rapport de 1987, **Notre avenir à tous** :

*Les institutions concernées tendent à être indépendantes, fragmentées, exerçant leurs attributions selon des mandats assez restreints et des processus de décision terminés. Les responsables de la gestion des ressources naturelles et de la protection de l'environnement sont séparés, sur le plan institutionnel, des gestionnaires de l'économie. Ce n'est pas le monde réel des systèmes économiques et écologiques interreliés qui va changer, et c'est par conséquent aux politiques et aux institutions qu'il appartient de se réformer.*

#### **Des solutions diverses mais semblables**

Chacune des agglomérations urbaines du globe devra adapter ses propres institutions afin de mettre en oeuvre une démarche écosystémique de la planification. Chaque démarche reflétera l'histoire, la culture, les traditions, les habitudes et les coutumes uniques à chaque ville. Mais on peut aussi voir que les villes découvriront que ce type de démarche comporte des caractéristiques communes, à savoir :

- la reconnaissance de la primauté des frontières et des processus naturels;
- l'intégration de l'utilisation des sols et de la planification environnementale dans les processus publics et la loi;
- l'intégration de la planification urbaine et rurale de façon que la ville et sa région soient reliées;
- la création de processus de planification simultanés plutôt que consécutifs;
- l'intégration des budgets des immobilisations de tous les ministères et organismes gouvernementaux de façon à assurer la cohérence, les économies et la solidité financière;
- la reconnaissance de la nécessité croissante de concevoir des lieux et des espaces qui

*permettent aux gens de sentir qu'ils font partie de la nature tout en profitant des plaisirs humains que, depuis des temps immémoriaux, seules les villes peuvent offrir.*

Ce genre d'adaptations institutionnelles aidera les villes à réaliser pleinement leur potentiel. **Alberta by Design** (Alberta 1988) ne pouvait mieux exprimer ce potentiel en reprenant les propos de Claude Lévi-Strauss :

*Les villes ont souvent été comparées à des symphonies et à des poèmes, et la comparaison me semble parfaitement naturelle . . . Par sa forme, comme par son mode de naissance, la ville tient en même temps de la procréation biologique, de l'évolution organique et de la création esthétique. C'est à la fois un objet naturel et une chose à cultiver; quelque chose de vécu et quelque chose de rêvé. C'est l'invention humaine par excellence.*

*Adaptation d'un article écrit par David Crombie et Ronald L. Doering, paru dans Ecodecision Magazine, N° 3, décembre 1991. Réimprimé avec l'autorisation de l'éditeur.*



# INTRODUCTION AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION ROYALE SUR L'AVENIR DU SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO

---

WE SHALL NOT CEASE FROM EXPLORATION  
AND THE END OF ALL OUR EXPLORING  
WILL BE TO ARRIVE WHERE WE STARTED  
AND TO KNOW THE PLACE FOR THE FIRST TIME.

—T.S. ELIOT, "LITTLE GIDDING"

## LA PREMIÈRE PHASE

Le 30 mars 1988, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du premier ministre, a approuvé la nomination de l'honorable David Crombie à titre de Commissaire chargé de :

faire enquête et formuler des recommandations au sujet de l'avenir du secteur riverain de Toronto, d'amener les autorités en cause à souscrire auxdites recommandations afin que, dans l'intérêt public, les terres et les compétences fédérales favorisent l'aspect physique, écologique, législatif et administratif de l'utilisation, de la fréquentation et de l'aménagement du secteur riverain de Toronto et des terres avoisinantes.

Plus particulièrement, la Commission était chargée d'étudier :

- le rôle et le mandat de la Toronto Harbour Commission;
- l'avenir du Toronto Island Airport et des services de transports apparentés;

- les questions soulevées par la protection et le renouvellement de l'environnement naturel dans la mesure où elles concernent les responsabilités et les compétences fédérales;
- les questions concernant la gestion efficace des terrains fédéraux dans le secteur riverain de Toronto;
- l'utilisation possible des terrains, des installations et des compétences du gouvernement fédéral à l'appui de nouveaux projets, comme la tenue proposée des Jeux olympiques et de l'Exposition universelle.

La Commission avait d'abord obtenu un mandat de trois ans, c'est-à-dire de juin 1988 à juin 1991; ce mandat fut plus tard prolongé jusqu'au 31 décembre 1991, afin d'accorder à la Commission le temps nécessaire pour terminer les travaux additionnels demandés par la province de l'Ontario.

La décision du gouvernement canadien de mettre sur pied une Commission royale était fondée sur la reconnaissance du fait que le secteur

riverain de Toronto était une zone qui offrait plusieurs possibilités mais qui présentait, pour citer le Comité intergouvernemental chargé du secteur riverain (IWC) «un certain nombre de problèmes pressants qui doivent être étudiés et résolus».

Le IWC avait été officiellement mis sur pied 18 mois avant l'établissement de la Commission, après que le premier ministre eut demandé à monsieur Crombie, un ministre originaire de Toronto, particulièrement intéressé aux questions urbaines, de formuler des recommandations sur la question suivante : était-il convenable que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de la Société Radio-Canada, une société de la Couronne, soit associé au réaménagement urbain dans le centre-ville de Toronto?

Au cours de ses discussions sur le sujet avec les représentants de la province, du Toronto métropolitain et de la ville de Toronto, monsieur Crombie dut se rendre à l'évidence : il y avait là des préoccupations communes, en particulier sur les questions touchant le secteur riverain et sur les conflits juridictionnels engendrés par la résolution de ces problèmes. C'est ce qui amena les autorités à mettre sur pied le IWC, dont le président était David Peterson, alors premier ministre de la province; Dennis Flynn, président de la municipalité du Grand Toronto, Art Eggleton, alors maire de Toronto, et monsieur Crombie étaient membres du comité.

Les membres du IWC se réunirent au cours des quelques mois suivants pour préciser les préoccupations communes qui pourraient faire l'objet de mesures concertées, et c'est ce travail qui devait servir de base aux tâches assignées plus tard à la Commission royale.

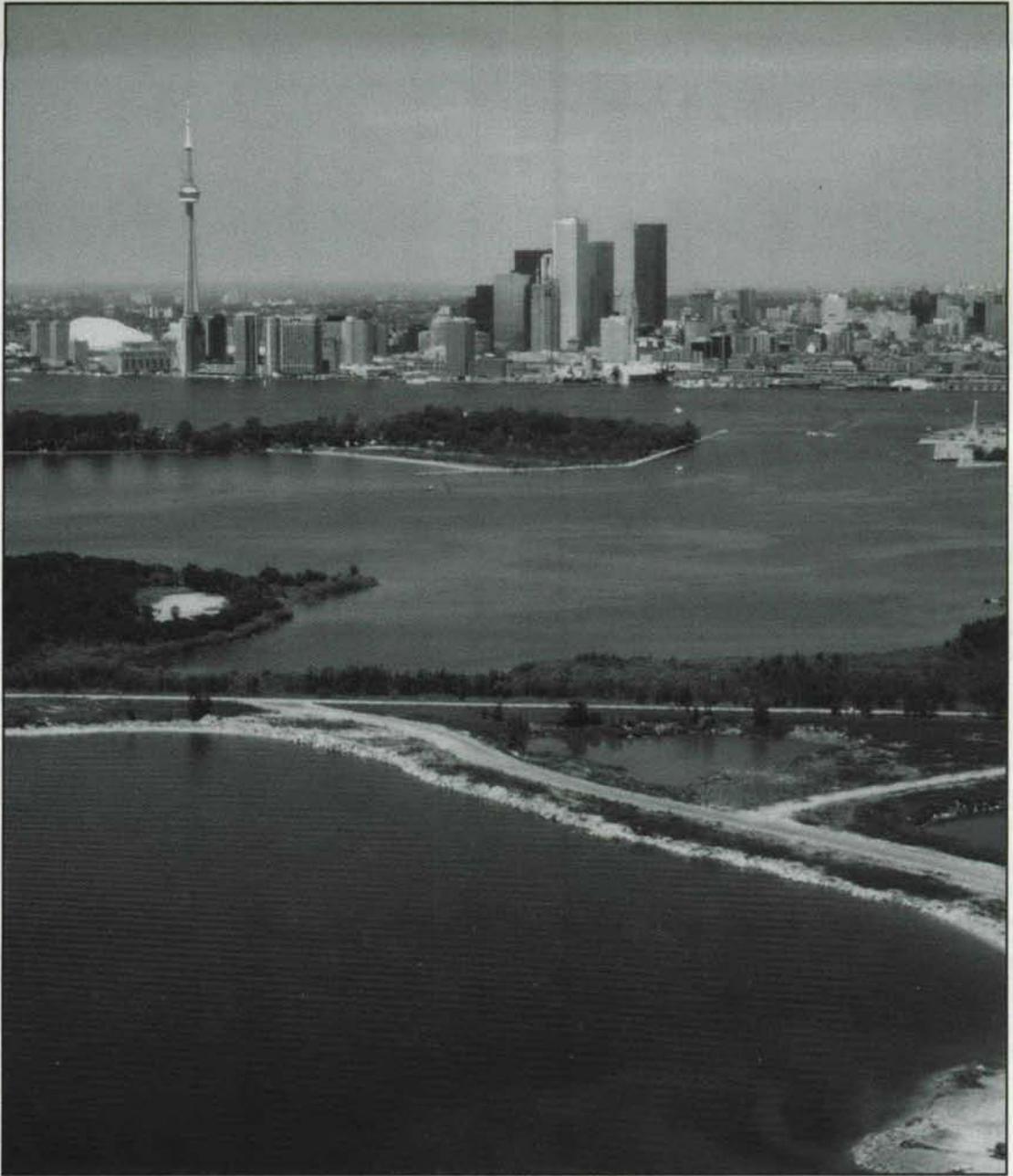
La Commission commença par mettre sur pied cinq groupes de travail qui devaient étudier des questions d'ordre général se rapportant au secteur riverain; elle planifia ensuite une série d'audiences publiques pour le printemps 1989. De plus, le personnel de la Commission ainsi que ses experts liés par contrat commencèrent à analyser les activités des organismes fédéraux dans le secteur riverain, notamment celles qui

touchaient le port, l'aéroport, l'utilisation des terres et l'aménagement.

Depuis le début, la Commission, soucieuse de considérer tous les points de vue et d'écouter toutes les opinions, menait une enquête ouverte, c'est-à-dire qu'elle invitait les gouvernements fédéral, provincial et municipaux à participer aux séances des groupes de travail et aux études en cours, avec les représentants du secteur privé, des syndicats et du milieu universitaire. Le gouvernement du Canada, la province de l'Ontario et les autres groupes invités acceptèrent avec empressement et travaillèrent de concert dès le début des travaux. Toutefois, les municipalités se montrèrent d'abord circonspectes car elles craignaient que le gouvernement fédéral n'ait créé la Commission que dans l'intention de mettre le secteur riverain sous son autorité. Lorsqu'il devint évident que tel n'était pas le cas et que la Commission entendait respecter la compétence des différents paliers administratifs, les travaux de la Commission royale s'accomplirent, à tous égards, sous le signe de la plus haute coopération intergouvernementale.

Les membres de la Commission ne tardèrent pas à se rendre compte, comme d'autres avant eux, que les problèmes du secteur riverain étaient à la fois plus vastes et plus profonds que les questions énumérées dans le mandat fédéral de la Commission. Ils découlaient de forces historiques qui reflétaient l'évolution de la société et de l'économie au cours des 200 dernières années ainsi que l'effet exercé par l'une et l'autre sur le secteur riverain et sur le milieu local et régional dont fait partie le secteur riverain.

Le public, bien avant les gouvernements, connaissait déjà la nature du problème. Au cours de la première série d'audiences publiques tenues par la Commission, des douzaines de délégués dirent en substance la même chose : penchez-vous sur les difficultés de Harbourfront et des Harbour Commissioners si vous le voulez, mais aidez-nous à trouver les moyens d'ouvrir le lac au public, de rendre son eau propre à la consommation, à la pêche et à la baignade. Cela ne pourra pas se produire



*Horizon de Toronto, vue des Îles de Toronto*

aussi longtemps que les rivières qui se jettent dans le lac seront contaminées, que l'air ambiant sera vicié, que les eaux souterraines seront polluées et que le sol qu'elles traversent sera lui aussi contaminé.

Durant la première partie de ses travaux, la Commission publia sept longs rapports qui servirent de toile de fond aux audiences publiques et qui furent à la base de son analyse des

besoins et des possibilités du secteur riverain : *Environnement et Santé : questions reliées au secteur riverain de Toronto; Logements et voisinages : un secteur riverain habitable; Accès et déplacements; Parcs, distractions et aménagement publics; Emplois, perspectives et croissance économique; Continuité et changements : les enjeux pour le secteur riverain et les Commissaires du havre de Toronto; et L'avenir du Toronto Island Airport : les enjeux.*

Heureusement, le gouvernement n'avait pas fixé de limites précises au premier mandat de la Commission, aussi les groupes de travail furent-ils encouragés à établir eux-mêmes les limites qu'ils jugeaient nécessaires à l'analyse des questions qui leur étaient posées. Le champ d'étude se révéla plus vaste (et plus vague) dans certains cas (par exemple, l'environnement et la santé) et plus restreint et plus précis dans d'autres cas (par exemple, le logement et les voisinages).

Toutefois, à ce stade de son existence, la Commission portait surtout son attention sur le territoire géographique suivant : le secteur riverain de la municipalité régionale du Toronto métropolitain, y compris les trois municipalités locales d'Etobicoke, de Toronto et de Scarborough. Dans bien des cas, le mot *Toronto* en vint à désigner n'importe laquelle des communautés de la région et à définir ainsi le sentiment d'appartenance à un lieu. De fait, une étude effectuée en 1991 pour la Commission révèle que sept résidents sur dix, plutôt que de nommer la municipalité particulière où ils vivent, préfèrent se considérer comme des Torontois.

À la fin de sa première année d'activité, la Commission en était déjà arrivée à quelques conclusions, lesquelles ont été transmises au gouvernement fédéral et au public dans un premier rapport provisoire, en août 1989. Ce rapport résume la première phase des travaux de la Commission, qui portait principalement sur le secteur riverain, dans le contexte de l'histoire de Toronto, de ses valeurs et des questions qui sont actuellement à l'ordre du jour :

Toronto voit le jour sur les rives du lac, bien avant les Simcoe, bien avant la ville de York. Déjà, pour les Autochtones, Toronto est un «point de rencontre», ainsi qu'en atteste son nom, un centre du commerce stabilisé par la collectivité et doté d'une grande valeur spirituelle.

Lorsque Toronto entre dans l'ère du chemin de fer dans les années 1850, rien ne permet d'entrevoir la ville qui émergera, la ville que le rail contribuera à créer. Et si la ville est coupée de son secteur riverain

par des douzaines de voies ferrées se croisant et s'entremêlant dans les nouvelles terres créées au sud de la rue Front, il est également clair que la ville et sa population en retirent d'énormes avantages. S'étant assuré la part du lion de cette nouvelle technologie et ayant élaboré une formule de réussite économique qui a encore toute sa vigueur aujourd'hui, Toronto attire des centaines d'industries sur ses rives au fil des ans. Et, comme toute ville énergique, elle commence à attirer des gens d'autres régions du Canada et du monde entier, des créateurs, des gens pleins de rêves et d'idées, en quête de liberté et d'un meilleur avenir, dont les enfants et les petits-enfants lui permettront de garder toute sa vigueur. Et la ville prospère.

Toutefois, au fur et à mesure que les chemins de fer, puis les voies rapides, isolent les habitants de leur secteur riverain, que la population cherche un autre endroit pour vivre, travailler et se divertir et que notre puissance économique permet à de plus en plus de gens de connaître une plus grande prospérité, notre perspective évolue considérablement. Le littoral perd de sa valeur et de son importance; on n'est plus conscient de l'énorme apport de nos vallées riveraines et, sauf pour quelques âmes audacieuses, le rôle essentiel de la nature dans la ville devient pour ainsi dire chose du passé. Le progrès suppose une base industrielle, laquelle à son tour suppose la construction de chemins de fer. Il faut des terres pour les voies ferrées et les villes acceptent de se séparer de leurs secteurs riverains afin de saisir les possibilités que leur offrent les chemins de fer.

Mais, de nos jours, les compagnies de chemin de fer sont plus intéressées par les profits qu'elles peuvent retirer de leurs terres que par le service ferroviaire qu'elles peuvent fournir; la technologie maritime a évolué de même que les routes commerciales; les assises économiques des villes sont en train de changer et les valeurs

humaines connaissent de profondes transformations. Les gens reviennent sur le littoral pour se divertir et trouver un certain réconfort d'une façon que leurs ancêtres auraient comprise.

Nous assistons aujourd'hui à un bouleversement historique spectaculaire, puissant et d'une grande portée. Les Torontois le comprennent instinctivement. Maintes et maintes fois, ils ont fait savoir que, à leur avis, la façon de procéder de Toronto, ses valeurs propres, ses traditions civiques pourraient et devraient être employées pour influencer sur les forces qui déterminent l'avenir du secteur riverain et de la ville.

Pour décrire ce qu'ils ressentent instinctivement au sujet de Toronto, ils se sont servis de mots comme possibilités, tolérance et bon ordre. Avec quelques pauses, Toronto a toujours été à l'avant-garde, en attirant comme un aimant de nouvelles idées et en offrant les ressources nécessaires pour les mettre en pratique. À Toronto, comme dans toutes les villes vigoureuses, les possibilités engendrent les possibilités.

De plus, il a toujours été possible d'influer sur l'orientation que prenait la ville — on avait le sentiment que Toronto était une ville à bâtir, dont l'orientation pouvait être changée. Après un certain temps, ceux qui habitent à Toronto commencent à savoir ce qu'ils veulent que la ville soit, lesquelles de ses nombreuses facettes gagneraient à changer et lesquelles devraient demeurer intactes.

La tolérance a fait qu'il n'y a presque pas eu de confrontation violente. Les tribunes ne manquent pas où les participants peuvent débattre leurs idées, leurs intérêts, et leurs convictions. Chaque fois où un compromis est possible, il est conclu, mais même

dans le cas contraire, les «perdants» savent que la prochaine fois, ils peuvent tout aussi facilement être les «gagnants» : c'est une idée qui a été rejetée, et non la personne qui l'a proposée. Ce climat de tolérance signifie également que tôt ou tard, les «nouveaux Torontois» (nouveaux arrivés ou nouvelles générations, ou les deux à la fois) porteront leurs idées et leurs aspirations à l'attention de la ville et de la population et qu'ils seront reçus avec égard. La tolérance signifie que chacun apprend à respecter les autres.

---

*Toronto a toujours été à l'avant-garde,  
en attirant comme un aimant de nouvelles  
idées et en offrant les ressources nécessaires  
pour les mettre en pratique.*

---

Le terme bon ordre prend toute son importance quand il s'agit de l'édification de Toronto. Malgré toutes les transformations que la ville a connues et tous les conflits qu'elle a dû régler, rien n'a vraiment

été incontrôlable. Cette discipline (mot peut-être préférable à bon ordre) règne depuis le début — un legs, sans aucun doute, de l'époque de la garnison du gouverneur Simcoe. C'est une valeur, ou une vertu, qui a inspiré chaque vague de nouveaux Torontois, qui a été réinterprétée à l'occasion et adaptée à des circonstances particulières, mais qui en est toujours sortie enrichie.

Toronto continue à reconnaître que la liberté ne peut survivre que dans une atmosphère où règne l'ordre, que la vie est régie par un ensemble de règles et que les règles sont les mêmes pour tous. De ce fait découle l'assurance que rien ne sera incontrôlable, que la ville ne grandira pas au-delà de sa capacité de régler ses problèmes et que, lorsque les choses commenceront à mal aller, l'ordre sera restauré et les mesures nécessaires seront prises.

Voilà donc la théorie. La pratique est plus difficile. Forger un consensus enraciné dans ces valeurs fondamentales, c'est le morne et pénible travail de la démocratie — une

tâche interminable, sans relâche, qui mobilise l'énergie, l'intérêt et l'imagination de nombreuses personnes pendant de longues périodes. Parfois, elles ne sont pas écoutées. Parfois, elles perdent le fil — ou leurs visions sont bloquées. Et parfois, les épreuves abrutissantes d'une bataille quotidienne font qu'on est tenté de se laisser gagner par le cynisme et d'oublier les progrès accomplis.

En fait, ces valeurs que nous avons mentionnées, possibilités, tolérance et bon ordre, donnent les meilleurs résultats lors que les gens croient qu'ils peuvent changer quelque chose, qu'ils

ont l'impression que leurs rêves peuvent devenir réalité et qu'ils pensent que Toronto est pour eux pleine de promesses, promesses qui peuvent être réalisées grâce

aux efforts qu'ils accomplissent individuellement et de concert avec d'autres membres de la collectivité.

Pourvue de cette évaluation des valeurs fondamentales de la ville, la Commission portera son attention sur une première série de recommandations. La Commission avait déjà décidé de faire des recommandations provisoires qui faciliteraient le processus continu d'analyse et contribueraient à forger un consensus sur le plan d'action à suivre. Elle ferait des recommandations finales sur les questions qu'elle se sentait prête à aborder aussitôt que possible à l'intérieur de son mandat, dans l'espoir d'obtenir rapidement l'accord et la réponse de la communauté et des gouvernements intéressés.

La Commission formula, dans ce premier rapport provisoire, plus de 60 recommandations, dont plus de la moitié traitaient de questions environnementales. La plupart de ces suggestions furent adressées en premier lieu au gouvernement fédéral, mais un certain nombre d'entre elles étaient génériques et pouvaient concerner deux paliers de gouvernement ou

plus. Fidèle à son mandat, la Commission cherchait à gagner le consentement des autorités compétentes.

De toutes les recommandations contenues dans le rapport provisoire, la plus importante était sans contredit, celle qui proposait l'adoption d'une démarche axées sur le bassin versant, afin de protéger l'écosystème essentiel à la vie de Toronto. Citons le rapport :

Pour débiter, une évaluation globale est nécessaire pour s'assurer que des espaces libres suffisants sont maintenus et que ses caractéristiques importantes sont préservées.

Dans tout le bassin hydrographique, une stratégie de «ceinture verte» [devrait être] conçue, dans l'intérêt du public, pour préserver le secteur riverain, le système des vallées, le cours supérieur des rivières, les terres humides et les autres caractéristiques impor-

antes. Une telle stratégie permettrait l'intégration physique du secteur riverain au système des vallées qui, à leur tour, seraient reliées aux régions des embouchures préservées. Un ensemble de sentiers continus garantirait l'accès du public à ces espaces verts libres.

À l'appui de cette stratégie de ceinture verte, la Commission formulait des propositions sur des éléments importants du territoire : que la vallée de la rivière Rouge soit protégée à titre de parc à caractère patrimonial, que le Humber Bay Park East soit protégé pour qu'il demeure un important espace libre urbain dans la région et que la flèche de la rue Leslie soit reconnue comme zone sauvage urbaine. La Commission définissait une «zone sauvage urbaine» comme étant une étendue de terre où prédominent les processus naturels et où la population peut, sans voiture, avoir des loisirs non structurés, spontanés et à peu de frais et être en contact avec la nature.

---

*Dans le premier rapport provisoire, la recommandation la plus importante était celle qui proposait l'adoption d'une démarche axée sur le bassin versant, afin de protéger l'écosystème de Toronto.*

---

Les recommandations environnementales faites par la Commission dans le rapport incluait les propositions suivantes :

- faciliter l'accès du public à tout le secteur riverain et accroître le nombre des propriétés de l'État;
- imposer un moratoire sur tous les nouveaux travaux de remblayage jusqu'à ce qu'une ligne de conduite générale soit élaborée;
- élaborer une politique du patrimoine pour tout le secteur riverain;
- protéger toutes les zones naturelles et la faune le long du secteur riverain, remettre en état et assurer l'entretien des vallées fluviales comme celles de la Humber, de la Don et de la Rouge;
- créer une ceinture verte dans le secteur du bassin versant;
- renforcer la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario et l'intégrer plus étroitement à la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*; étayer davantage le processus de révision environnementale du gouvernement fédéral;
- mettre un frein au surdéveloppement du secteur riverain, ainsi qu'à la construction d'immeubles de grande hauteur, pour éviter toute barrière visuelle ou physique.

Toutes ces questions et recommandations devaient être analysées et étudiées plus en profondeur au cours des phases ultérieures des travaux de la Commission.

Dans ce même rapport provisoire, la Commission formula également ses recommandations finales sur le Toronto Island Airport et sur Harbourfront, de même qu'elle fit des recommandations fondamentales au sujet du conseil d'administration des Toronto Harbour Commissioners. Ces recommandations sont résumées ci-dessous et étudiées plus en détail dans la troisième partie de ce rapport.

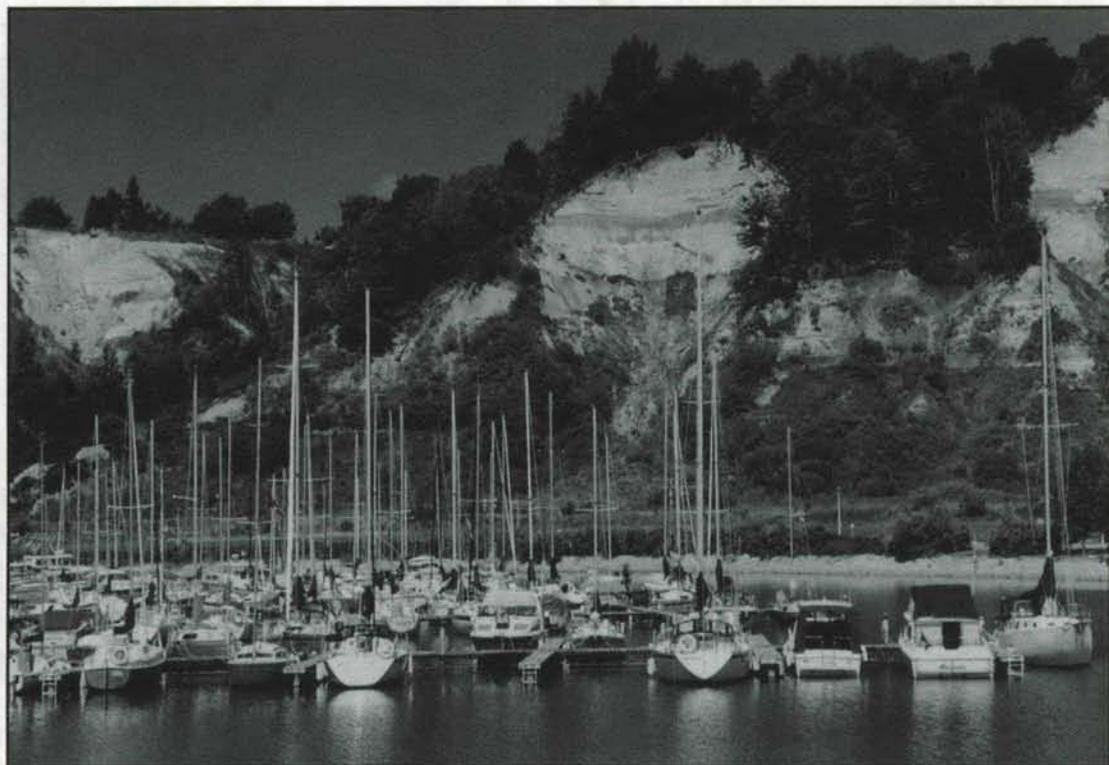
La Commission recommandait que le gouvernement fédéral mette un terme à l'existence de la Harbourfront Corporation et crée

un nouvel organisme, la Harbourfront Foundation, ayant pour mandat de continuer de fournir les nombreux programmes d'ordre culturel, récréatif et éducatif assurés par la Harbourfront; ces programmes seraient financés grâce à un fonds de dotation de la cession des terrains qui ne sont pas nécessaires à la dotation de la Foundation, sous réserve des négociations à entamer avec la ville de Toronto; en outre, la Commission était d'avis qu'il fallait également apporter des corrections au plan de conception urbaine pour arriver à une meilleure intégration physique de la région de Harbourfront à l'environnement urbain et riverain qui est le sien.

Dans son examen du Toronto Island Airport, la Commission concluait que celui-ci devait conserver son double rôle au sein d'un réseau aéroportuaire régional. À l'intérieur de ce réseau, il devrait servir l'aviation générale et un nombre limité de passagers aériens, conformément aux conditions générales de l'Entente tripartite de 50 ans conclue en 1983 entre la ville de Toronto, les Toronto Harbour Commissioners et le ministre fédéral des Transports.

La Commission recommandait également qu'un nouveau plan soit élaboré pour l'aéroport, plan qui refléterait son double rôle, pour qu'il demeure à sa superficie actuelle, qu'il soit plus propre et plus silencieux et qu'il devienne plus sensibilisé aux besoins de ses utilisateurs. La Commission affirmait aussi qu'il faudrait apporter des améliorations sur le plan de la gestion, qui devrait se faire sur une nouvelle base financière et comptable, et améliorer le processus de consultation du public et des utilisateurs.

La Commission recommandait que le mandat des Toronto Harbour Commissioners (THC) touchant l'exploitation du Port de Toronto soit clairement séparé de la planification et de l'aménagement des terrains qui ne servent pas la fonction portuaire. Les THC devraient conserver le mandat d'exploitation qu'ils détiennent pour le port (et l'aéroport) au nom de la ville de Toronto mais leurs attributions devraient s'arrêter là. La Commission suggérait que, en



*Port de plaisance Bluffer's Park, Scarborough*

plus des changements proposés dans le mandat des THC, il était nécessaire d'en arriver à un contrôle plus rigoureux de la planification du secteur riverain à l'échelle locale, ainsi qu'à une responsabilité plus explicite.

La Commission annonçait qu'elle effectuerait des études, au cours de la dernière phase de ses travaux, pour déterminer la superficie nécessaire à l'exploitation du port et le nombre de terrains qui pourraient être transmis à un autre organisme. Elle recommandait également la tenue d'une évaluation environnementale de tous les terrains de l'East Bayfront et du secteur industriel portuaire, et ce, avant que toute mesure importante ne soit prise concernant l'aménagement de ces secteurs.

## **LA DEUXIÈME PHASE**

Le 30 août 1989, le jour même où le rapport de la Commission était publié, Robert de Cotret, alors président du Conseil du Trésor, fit cette réponse au nom du gouvernement du Canada :

Le gouvernement approuve l'essentiel des recommandations de la Commission royale sur Harbourfront et il est généralement d'accord avec la Commission lorsqu'elle recommande que l'aéroport continue de servir l'aviation générale et un nombre limité de passagers aériens; il est également prêt à entamer des discussions avec la ville de Toronto concernant la recommandation sur le transfert de gestion, des Toronto Harbour Commissioners à un autre organisme, pour les terres qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation du port.

Peu de temps après, le 17 octobre 1989, la province de l'Ontario agissait à son tour : le premier ministre d'alors, David Peterson, annonçait que la province prendrait des mesures d'envergure pour assurer la préservation, la protection et l'utilisation prudente du secteur riverain, qui deviendrait ainsi un endroit attrayant et aisément accessible à la population.

Ces mesures comprenaient les points suivants :

- approuver le rapport de la Commission royale;
- ajouter au mandat actuel de la Commission un mandat complémentaire : la Commission ferait rapport à la province sur les questions concernant l'aménagement du secteur riverain qui occupe tout le bassin ouest du lac Ontario, depuis la région de Durham à l'est jusqu'à la région de Halton à l'ouest;
- accepter de se joindre à l'évaluation environnementale de l'East Bayfront et du secteur industriel portuaire et inviter le Toronto métropolitain et la ville de Toronto à y participer également;
- déclarer un intérêt provincial pour cette région en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, «pour empêcher l'exécution de tout projet majeur d'aménagement . . . jusqu'à ce que l'on puisse déterminer ce qui convient à la population et à l'environnement»;
- demander à la Commission de formuler des recommandations sur les moyens de relier et d'intégrer le secteur riverain aux bassins versants situés en amont, partout dans la région du Grand Toronto;
- en même temps, charger Ron Kanter, alors député de St. Andrew-St. Patrick, de trouver différents moyens de protéger à jamais le cours supérieur des rivières et les vallées des rivières, depuis Oak Ridges Moraine jusqu'au lac Ontario.

Monsieur Crombie, qui avait dit en maintes occasions qu'aucun palier de gouvernement ne pouvait à lui seul résoudre toutes les difficultés liées à l'aménagement du secteur riverain dans l'intérêt du public, exprima l'avis que ce nouveau mandat provincial, ajouté à celui accordé par le gouvernement fédéral, «était le signe très net d'une collaboration fédérale-provinciale sur ces questions». En effet, la Commission devenait ainsi la deuxième seulement dans toute l'histoire du Canada à servir deux paliers de gouvernement. (La première avait été la commission chargée

d'enquêter sur la tragédie de l'Ocean Ranger au large de Terre-Neuve, en 1976).

Le mandat provincial donné à la Commission était vaste et général. Étant donné l'intérêt environnemental du secteur riverain, la portée des contraintes socio-économiques typiques de l'aménagement de ce secteur et l'importance d'une planification et d'un aménagement rationnels du littoral quand il s'agit d'assurer la qualité de vie future et le bon état des régions intérieures, la province a demandé à la Commission de faire enquête et de formuler des recommandations sur les points suivants :

- la répartition judicieuse des terrains du secteur riverain pour diverses utilisations — c'est-à-dire le logement, les espaces libres, les utilisations commerciales et industrielles;
- le transport vers le secteur riverain dans le contexte du réseau de transport régional;
- l'aménagement du logement et des agglomérations du secteur riverain;
- les perspectives d'emploi se rapportant au secteur riverain;
- les initiatives destinées à préserver et à rehausser la qualité de l'environnement et la qualité de vie pour les résidents de la région.

La Commission fut priée de terminer ses recherches et de présenter ses recommandations en même temps qu'elle ferait rapport au gouvernement fédéral.

Durant la seconde phase de ses travaux, la Commission eut recours aux mêmes méthodes que durant sa première année d'existence : elle réunit des groupes de travail, utilisa les services d'experts-conseils indépendants, organisa des audiences publiques et consulta les parties intéressées. À ce stade, cependant, elle évoluait dans un contexte beaucoup plus régional — l'étude portait maintenant sur une région qui bordait le lac Ontario sur une distance de 250 kilomètres (155 milles), qui touchait 17 municipalités locales, six offices de protection

de la nature, quatre municipalités régionales et quatre comtés riverains.

Après avoir tenu trois autres séries d'audiences publiques au cours de cette deuxième phase, c'est-à-dire à Burlington, à Toronto et à Oshawa, la Commission publia trois autres rapports de base :

*Stratégie de verdissement du secteur riverain de l'agglomération de Toronto, Le transport riverain dans le contexte du transport régional* ainsi que les résultats de la première phase de l'évaluation environnementale, *Un milieu en transition — Rapport sur la première étape d'un examen de l'environnement dans l'East Bayfront et le secteur industriel portuaire.*

Les rapports portaient sur la théorie aussi bien que la pratique, sur les politiques ainsi que sur les programmes et sur les régions vastes comme le bassin des Grands Lacs ou plus restreintes comme celles des municipalités régionales.

À la base de tous ces efforts, il y avait la conviction que l'environnement serait le métier sur lequel seraient tissés tous les autres aspects des activités et des conclusions de la Commission.

Ce besoin — considérer l'environnement en premier lieu et en faire son thème central — conduisit la Commission à choisir une démarche axée sur l'écosystème, d'abord pour analyser l'état de l'environnement dans le secteur riverain, le bassin versant et la biorégion, ensuite pour planifier l'avenir de ces secteurs. La Commission en apprenait davantage au fur et à mesure de ses activités; elle comptait d'ailleurs beaucoup sur les recherches de ses scientifiques (Jack Vallentyne, Andy Hamilton, Henry Regier, Don Gamble, Peter Sly, Katherine Davies, Trevor Hancock et d'autres) qui avaient travaillé à l'élaboration de concepts sous-jacents à l'écosystème — et qui continuent de le faire. L'objectif de la Commission était d'arriver à une compréhension théorique de cette démarche et de la mettre en application dans son évaluation de l'East Bayfront et du secteur industriel portuaire.

---

*L'environnement devait être le métier sur lequel seraient tissés tous les autres aspects des activités et des conclusions de la Commission. Cette conviction aboutit à une démarche axée sur l'écosystème.*

---

La Commission tenait donc à ce que la compréhension des conditions environnementales serve de prélude à l'élaboration d'un plan d'action, aussi eut-elle l'occasion d'entrer en contact avec un grand nombre de parties, parmi lesquelles :

- la Commission mixte internationale (CMI), dans le contexte de ses travaux sur la qualité et les niveaux de l'eau dans les Grands Lacs;
- les quatre parties (c'est-à-dire les organismes environnementaux des gouvernements américain et canadien, l'État de New York et la province de l'Ontario) responsables de la création du Plan de gestion des substances toxiques dans le lac Ontario (LOTMP);
- à l'échelle locale, les divers intéressés aux plans d'action correctrice (RAP) conçus pour assainir les endroits particulièrement contaminés dans les régions bordant les Grands Lacs, dont Toronto.

Le deuxième rapport provisoire de la Commission, *Un point tournant*, fut présenté aux gouvernements fédéral et provincial en septembre 1990; le document débute par une définition de l'«écosystème» et une explication de l'importance d'une démarche axée sur l'écosystème :

Pour simplifier, on peut dire qu'un écosystème comprend l'air, la terre, l'eau et les organismes vivants, y compris les personnes, et les interactions entre tous ces éléments. La désignation d'écosystème a été appliquée à une grande diversité d'ensembles écologiques, dont des lacs, des bassins versants, des villes et la biosphère.

Les activités humaines ont, depuis toujours, été gérées au coup par coup, sans intégration des aspects économiques, sociaux et environnementaux. Toutefois, le concept

d'écosystème montre qu'il existe des liens entre tous ces aspects et que les décisions prises dans un secteur influencent tous les autres secteurs. Pour s'attaquer efficacement aux problèmes environnementaux de tout écosystème, il faut aborder la gestion des activités humaines dans une optique globale.

L'examen environnemental fait ressortir les liens inextricables qui existent entre

East Bayfront, le secteur industriel portuaire, d'autres parties de Toronto, le bassin versant de la Don, et les Grands Lacs. De même, le secteur riverain du Grand Toronto, qu'étudie la Commission royale, fait partie d'une région qui comprend les bassins versants des rivières de l'agglomération torontoise qui se jettent dans le lac Ontario. Tout ce qui se passe dans cette région a des liens écologiques avec la santé du secteur riverain.

Aussi nous faut-il, pour pouvoir vraiment comprendre le secteur riverain, comprendre la région biologique ou biorégion où il se trouve.

Le rapport se poursuit avec l'évaluation de l'état du secteur riverain et de la biorégion du Grand Toronto, définie par la Commission comme étant la région délimitée à l'ouest par l'escarpement de Niagara, au nord et à l'est par la Oak Ridges Moraine et au sud par le lac Ontario. Citons le rapport :

Cette description . . . montre les contraintes considérables qui pèsent sur l'écosystème. . . Il s'agit donc d'un écosystème qui, en grande mesure, est «dés-intégré», un écosystème dont la capacité biotique — c'est-à-dire la capacité de l'air, du sol et de l'eau d'absorber les effets de l'activité humaine — est manifestement mise à l'épreuve et ne saurait suffire à long

terme si des changements profonds ne sont pas effectués.

Il faut régénérer sans tarder toute la biorégion du Grand Toronto pour réparer les dommages causés à l'environnement par les activités passées, pour empêcher toute autre dégradation et pour veiller à ce que toute activité future entraîne une amélioration nette de la santé de l'environnement.

La Commission reconnaît que les gouvernements ne peuvent pas, à eux seuls, résoudre nos problèmes environnementaux et que les six mille industries et les quatre millions de résidents de la biorégion ont à assumer leur part de responsabilité.

Parce que la démarche axée sur l'écosystème met

l'accent sur les interactions entre les systèmes écologique, social, économique et politique, la Commission insistait sur l'importance de mettre en place de nouveaux mécanismes administratifs qui permettent aux autorités de collaborer à la résolution des problèmes et qui contribuent à l'instauration d'un mode de vie qui respecte l'environnement.

Le deuxième chapitre de *Un point tournant* porte sur les besoins du secteur riverain du Grand Toronto dans le contexte de la biorégion où il est situé; il présente ensuite un ensemble de neuf principes concernant la planification, l'aménagement et la gestion d'un secteur riverain intégré et sain.

La Commission affirmait que le secteur riverain devrait être propre, vert, utilisable, diversifié, ouvert, accessible, continu, abordable et attrayant. (On trouve, aussi bien dans *Un point tournant* que dans le présent rapport, une explication plus détaillée de l'interprétation, des origines et des applications possibles de ces principes.)

---

*Le concept d'écosystème montre qu'il existe des liens entre l'économie, les questions sociales et l'environnement — les décisions prises dans un secteur influencent tous les autres secteurs. Pour s'attaquer efficacement aux problèmes environnementaux de tout écosystème, il faut aborder la gestion des activités humaines dans une optique globale.*

---

*Un point tournant* renferme quelque 80 recommandations pour la mise en pratique d'une démarche axée sur l'écosystème qui rendra au secteur riverain sa santé et son utilité. Comme dans le premier rapport provisoire, certaines suggestions sont génériques car elles touchent l'ensemble du secteur riverain ou de la région, alors que d'autres sont particulières à certaines régions ou à certains secteurs de compétence. Bien que de nombreuses recommandations aient été adressées au gouvernement fédéral, la plupart d'entre elles découlaient du mandat provincial de la Commission.

Parmi les recommandations génériques les plus importantes, celles qui concernaient l'ensemble d'une région, il y avait celles-ci :

Toutes les autorités fédérales, provinciales et municipales et les organismes qui s'intéressent au secteur riverain ou y exercent une influence devraient faire reposer leurs plans d'aménagement sur la stratégie et les principes axés sur l'écosystème, dont fait état le présent rapport.

Le gouvernement provincial devrait désigner Ressource Provinciale le secteur riverain qui s'étend de Burlington à Newcastle, et devrait, par son leadership, ses ressources et ses initiatives, favoriser la collaboration entre les diverses parties, pour que les plans et les programmes puissent être intégrés dans le cadre des efforts de remise en état du secteur riverain.

La province devrait conclure avec les municipalités des Ententes de collaboration visant le secteur riverain, selon les modalités recommandées dans le présent rapport.

Au cours de l'année à venir, la province devrait, en coopération avec la Commission, examiner les meilleurs moyens d'intégrer la

doctrine et les principes d'une stratégie axée sur l'écosystème à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et aux autres lois provinciales qui s'appliquent à la biorégion du Grand Toronto . . .

La province devrait planifier, coordonner et mettre en oeuvre l'aménagement d'un sentier riverain allant de Burlington à Newcastle, qu'il

faudrait terminer en 1993 pour célébrer le bicentenaire de la fondation de York et le centenaire du réseau des parcs provinciaux de l'Ontario . . .

La province devrait intervenir immédiatement pour préserver les valeurs écologiques,

esthétiques et récréatives de la Oak Ridges Moraine et pour veiller à ce que les aménagements futurs dans cette zone n'entraînent pas une détérioration cumulative de l'écologie des rivières en aval ou du secteur riverain . . .

Les gouvernements fédéral et provincial devraient modifier le processus du plan d'action correctrice en faisant de chaque municipalité, qui, pour le moment, n'est qu'un intéressé parmi tant d'autres, un associé à part entière dans la formulation et la mise en oeuvre du plan d'action (RAP). Dans le contexte d'une stratégie à l'échelle du bassin versant, il faudrait demander à toutes les municipalités d'un bassin versant de collaborer à la mise en place du plan d'action . . .

La politique devrait formuler dans les plus brefs délais une politique globale de remblayage et la soumettre à l'examen du public. Il faudrait en outre procéder à une évaluation exhaustive des effets écologiques de chaque projet de remblayage dans tout le secteur riverain du Grand Toronto. En

---

**Un point tournant présente des recommandations visant à la mise en pratique d'une démarche axée sur l'écosystème et à la mise en place des mécanismes administratifs qui permettent aux autorités de collaborer à la résolution des problèmes et qui contribuent à l'instauration d'un mode de vie qui respecte l'environnement.**

---

attendant la mise en place de cette politique, il faudrait imposer un moratoire sur tout nouveau projet de remblayage.

L'importance du secteur riverain, de la Oak Ridges Moraine et des vallées de la région du Grand Toronto comme Ressources Provinciales doit être reconnue dans le débat public et dans les décisions que prendront les divers paliers du gouvernement à propos de la forme et de la structure urbaines de la région . . .

Outre les recommandations concernant la réhabilitation de l'environnement à l'échelle régionale, *Un point tournant* portait sur une vaste gamme de sujets précis, incluant ceux-ci :

- élaborer un concept pour le tracé du sentier riverain continu allant de Burlington à Newcastle;
- étudier la possibilité de réduire les effets de barrière du corridor Gardiner-Lakeshore en démantelant par étapes le tronçon surélevé de l'autoroute et en améliorant les transports en commun et les réseaux routiers dans la région;
- créer une fiducie consacrée au secteur riverain de Toronto pour coordonner la remise en état du secteur riverain;
- déterminer l'étendue des terrains non portuaires des THC et proposer le transfert de ceux-ci à trois organismes : la ville de Toronto qui y aménagerait des parcs et un corridor de la faune, la Toronto Economic Development Corporation (TEDCO) qui les emploierait à des fins industrielles et, enfin, le Waterfront Trust proposé, qui servirait à la décontamination et au réaménagement de ces terrains à des fins diverses;
- créer un Centre des entreprises et industries conciliables avec l'environnement;

- établir des plans et concevoir des projets pour les régions de Halton et de Durham ainsi que pour Mississauga, Etobicoke et Scarborough.

Lorsque parut *Un point tournant*, monsieur Crombie affirma qu'il avait été «encouragé, pendant l'année écoulée, par l'intérêt intense et soutenu du public pour le secteur riverain et par les signes d'entente entre tous les paliers du gouvernement sur les politiques et les priorités relatives au secteur riverain. Le but visé par ce rapport», continuait-il, «est de fournir aux gouvernements les raisons de prendre maintenant les décisions fondamentales nécessaires afin que les résidents de Toronto aient le secteur riverain qu'ils désirent et qu'ils méritent».

Il y eut une réaction générale et positive des communautés et des gouvernements aux principes formulés par la Commission et à la

démarche qu'elle recommandait pour la réhabilitation du secteur riverain et du bassin versant.

## LA TROISIÈME PHASE

Une fois de plus, le gouvernement du Canada ne tarda pas à faire connaître sa réaction. Le 12 septembre 1990, Robert de Cotret, alors président du Conseil du Trésor et ministre de l'Environnement, affirmait :

J'appuie entièrement la Commission dans sa démarche globale axée sur l'écosystème, démarche qui s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans sa façon de réagir au contenu de *Un point tournant* et nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour y donner suite.

Il eut également un commentaire favorable au sujet du projet de centre des entreprises conciliables avec l'environnement et il promit que le gouvernement étudierait de très près les

---

**Un point tournant traite des décisions fondamentales qui doivent être prises afin que la population puisse avoir le secteur riverain qu'elle désire et qu'elle mérite.**

---

recommandations visant à favoriser l'accès du public au secteur riverain et à transférer les terrains fédéraux du littoral à d'autres paliers de gouvernement. D'ajouter monsieur de Cotret : «Monsieur Crombie nous a présenté un schéma utile pour nos discussions sur l'avenir des Toronto Harbour Commissioners. Le gouvernement examinera ces recommandations avec la ville de Toronto, la province, la Commission royale et d'autres parties intéressées».

Le même après-midi, Bob Rae, le future premier ministre provincial, accueille favorablement *Un point tournant* : «Le gouvernement de l'Ontario assurera le vigoureux leadership nécessaire au maintien de l'intégrité écologique du secteur riverain. Nous approuvons entièrement la démarche axée sur l'écosystème dans l'établissement des politiques et des priorités concernant le secteur riverain et nous sommes prêts à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements locaux et les organismes existants afin de protéger l'écologie du bassin versant et de contribuer à la santé d'un secteur riverain diversifié et intégré».

Presque toutes les municipalités situées dans le secteur riverain approuvèrent le rapport, comme d'ailleurs les représentants du monde des affaires, des syndicats et des groupes écologistes et communautaires.

Peu après la publication de *Un point tournant*, la Commission mit sur pied un autre groupe de travail qui devait étudier la meilleure façon d'intégrer la philosophie et les principes de la démarche axée sur l'écosystème à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et à toute autre loi qui touche la bio-région du Grand Toronto. Les conclusions et les recommandations du groupe furent publiées dans *La planification pour la durabilité : l'incorporation de la protection environnementale à la planification de l'utilisation des terres*.

Trois mois après la parution de *Un point tournant*, la province de l'Ontario fit connaître de façon plus détaillée sa réaction au rapport. Le 17 décembre 1991, Ruth Grier, ministre de l'Environnement et ministre responsable de la région du Grand Toronto, loua le gouvernement précédent et John Sweeney en particulier pour

avoir donné à la Commission un mandat très large et pour lui avoir apporté son appui; et madame Grier de poursuivre :

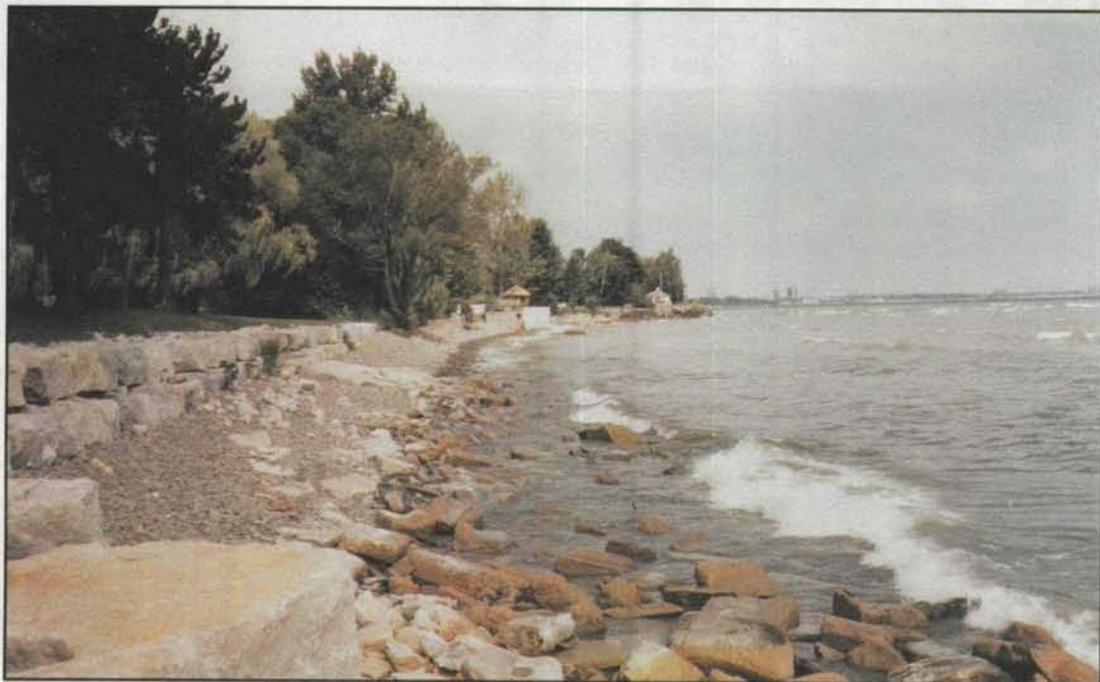
Nous souscrivons entièrement aux principes énoncés pour l'avenir du secteur riverain : un secteur qui est propre, vert, utilisable, diversifié, ouvert, accessible, continu, abordable et attrayant.

Nous avons l'intention d'utiliser ces neuf principes directeurs non seulement pour le secteur riverain, mais encore au-delà de celui-ci, soit pour la structure urbaine du Grand Toronto. Nous élaborerons un cadre afin de nous assurer que les futurs plans du Grand Toronto tiennent compte des aires vertes et des bassins versant.

J'aimerais aujourd'hui vous donner un aperçu de la façon dont nous prévoyons en oeuvre les recommandations clés du rapport.

Premièrement, nous allons créer un sentier qui parcourra sans interruption le secteur riverain et qui reliera le Grand Toronto à Burlington et à Newcastle. Ce sentier (appelé Green-Way) se rattachera aux réseaux de sentiers Bruce et Ganaraska à chaque extrémité. Nous croyons que ce sentier sera l'aménagement du secteur riverain le plus utilisé par la population. Le sentier sera bien plus qu'une simple bande d'asphalte de quatre pieds de largeur. Il reliera la rive du lac aux vallées fluviales et aussi aux sources de ces cours d'eau, et raccordera des aires naturelles et patrimoniales le long du lac Ontario. Les gens, les familles et les enfants pourront prendre l'air et jouir du milieu naturel à pied ou en vélo.

Deuxièmement, l'idée d'une entente relative au secteur riverain ne nous déplaît pas comme moyen valable de mise en oeuvre des plans d'aménagement du secteur. Nous négocierons des ententes avec les gouvernements locaux, régionaux et fédéral ainsi qu'avec les offices de protection de la nature afin d'élaborer des plans



*Watersedge Park, Mississauga*

d'aménagement et des mécanismes de mise en oeuvre conformes aux principes du rapport Crombie.

Troisièmement, nous créerons au moyen d'une loi une fiducie consacrée au secteur riverain de Toronto. Cette fiducie . . . coordonnera les travaux de réhabilitation.

Enfin, nous mettrons un frein à la privatisation inutile des terrains riverains publics et des ressources qui appartenaient à l'État comme les lots de grève.

Madame Grier porta ensuite son attention à la phase suivante du mandat de la Commission : Au cours de la dernière année d'activité de la Commission royale, nous demanderons à M. Crombie d'étudier les questions suivantes :

la possibilité de déplacer l'autoroute Gardiner en consultation avec le Toronto métropolitain et le ministère des Transports;

la mise en commun de terrains et l'intégration des plans futurs pour la Canadian

National Exhibition, Ontario Place, Fort York et le HMCS York en consultation avec le ministère du Tourisme et des Loisirs et les autres instances intéressées;

les orientations, les méthodes et la technologie qui sont susceptibles de réhabiliter le secteur riverain.

La Commission ne tarda pas à constater que l'addition de ces tâches à son mandat exigeait plus de temps qu'il ne lui en restait officiellement, aussi les gouvernements tant fédéral que provincial prolongèrent-ils de six mois le mandat de la Commission, c'est-à-dire jusqu'en décembre 1991.

Durant la troisième phase de ses travaux, la Commission publia *La planification pour la durabilité* en plus de terminer l'évaluation environnementale de l'East Bayfront et du secteur industriel portuaire (*Voies multiples : vers une démarche axée sur l'écosystème*) ainsi que les trois tâches que lui avait confiées la province. Les résultats de ces travaux furent publiés dans trois longs rapports : *Régénération du littoral*,

*Plan directeur préliminaire de Garrison Common, et The Toronto Central Waterfront Transportation Corridor Study.*

Avec l'adoption d'une démarche axée sur l'écosystème, l'environnement devenait la clef de voûte du raisonnement de la Commission. Mais cette démarche exige une compréhension de l'interaction dynamique des questions environnementales, économiques et communautaires. C'est pourquoi la Commission, outre le travail associé aux nouveaux éléments de son mandat, se livra à de plus amples recherches et organisa des séminaires dans le but d'étudier la signification profonde de la démarche axée sur l'écosystème.

De plus, des documents de travail furent publiés sur les effets cumulatifs, la décontamination du sol, l'économie régionale, les profils communautaires et l'utilisation du secteur riverain en hiver.

La Commission continua d'entretenir des liens avec une diversité de groupes et de particuliers au moyen du *Bulletin*, d'allocutions, de présentations, de consultations et de rencontres. À l'été 1991, elle fit faire une enquête d'opinion sur les questions touchant le secteur riverain par la firme de sondages Environics, à laquelle elle demanda d'ajouter un certain nombre de questions à l'enquête qu'elle effectuait régulièrement auprès des résidents de la région du Grand Toronto.

Environics put constater que les questions concernant l'environnement et le secteur riverain étaient considérées parmi les éléments les plus importants de la qualité de vie dans la région et que, pour les résidents, la protection de l'environnement était une question d'ordre économique.

## LE RAPPORT FINAL

Le rapport final est la somme de travaux et de l'expérience accumulés par la Commission royale en ce qui a trait à l'avenir du secteur

riverain de Toronto. Tout au long de son existence, la Commission, et tous ceux qui ont participé à ses travaux, ont consacré beaucoup de temps à la réflexion et ont prêté une oreille attentive aux opinions et aux conseils de milliers de personnes. Par conséquent, ce rapport a été conçu et rédigé par un grand nombre de personnes; il représente les valeurs, les aspirations, les préoccupations et les espoirs de ces milliers de citoyens.

Si l'on jette un regard sur notre expérience collective, on peut constater que tous ceux qui ont participé aux travaux de la Commission, à quelque étape que ce soit, sont arrivés au terme de leur labeur avec un sentiment d'optimisme : les valeurs fondamentales de la société torontoise — le bon ordre, la tolérance et la faculté de saisir l'occasion

qui se présente — commencent à être appliquées à la réhabilitation du secteur riverain et des bassins versant dans toute la biorégion.

Dans ce rapport final, la réhabilitation du secteur riverain est

présentée comme une occasion de réaliser à long terme la promesse d'un environnement sain et durable, d'une économie plus florissante et d'une communauté où il fera bon vivre.

Selon toute apparence, ces promesses ont une meilleure chance de se réaliser dans le climat d'harmonie qui commence à se créer depuis que les gouvernements, en collaboration avec le monde des affaires, les syndicats, les leaders des communautés et les simples citoyens reconnaissent qu'il faut un certain degré de discipline et de tolérance pour y arriver : discipline pour que chacun joue son rôle sans entraver ou méconnaître celui des autres, et tolérance de leurs besoins et de leurs fonctions au moment où tous les intéressés travaillent ensemble à trouver des solutions aux problèmes du secteur riverain ou des bassins versant.

Le titre de ce rapport final, *Régénération : l'aménagement durable de Toronto et de son secteur riverain*, reflète les opinions de la Commission

---

**Régénération étudie les occasions  
de réaliser la promesse d'un environnement  
sain et durable, d'une économie plus  
florissante et d'une communauté où  
il fera bon vivre.**

---

sur les buts à atteindre et les réalisations possibles. Le rapport lui-même se divise en quatre parties.

La première partie, «Pour un aménagement durable», décrit les besoins décelés par la Commission en ce qui concerne la planification et la coopération régionales, dans le contexte d'une démarche axée sur l'écosystème, ce qui inclut les concepts suivants : aménagement durable, santé, justice, gérance environnementale, responsabilité, ainsi que perception de la biorégion comme un «chez-soi». Après une évaluation révisée de l'état de l'environnement dans la biorégion, le rapport fournit un exposé de la philosophie et des principes de la Commission. On y décrit le rôle même de la Commission comme «inducteur de changement» — grâce à la démarche axée sur l'écosystème — de même qu'on y évalue la portée des efforts faits en ce sens.

La première partie se termine par un examen des idées de la Commission au sujet d'une méthode de planification axée sur l'écosystème. Cela est fondé sur le rapport *La planification pour la durabilité* et sur le document de travail sur les effets cumulatifs, aussi bien que sur les méthodes pratiques, utilisées ou proposées par les experts, pour arriver à une planification axée sur l'écosystème.

La deuxième partie, «Impératifs environnementaux», porte sur une diversité d'impératifs environnementaux qui doivent être pris en considération par tous les paliers de gouvernement qui veulent contribuer de façon durable à la remise en état de l'écosystème.

Cette deuxième section inclut les sujets suivants : une analyse critique de l'état de l'écosystème des Grands Lacs et des efforts fournis pour le réhabiliter, une série de mesures destinées à la réhabilitation du rivage du lac Ontario dans la biorégion du Grand Toronto, une explication de l'importance écologique, sociale et économique des sentiers de verdure et des réseaux de pistes pour le secteur riverain et la biorégion et, enfin, les avantages d'une utilisation éventuelle du secteur riverain en hiver. Cette partie se termine par une analyse du bassin versant de la rivière Don, de son passé, de son présent et de son avenir : comment il faut aborder les

problèmes et les possibilités de ce bassin versant comme étant représentatifs de ceux des autres bassins versant de toute la biorégion.

La troisième partie, «Sites», constitue une étude des divers sites qui parsèment le secteur riverain, de Burlington, à l'ouest, jusqu'à Port Hope, à l'est. Elle comprend les résumés de réponses faites à la Commission à la suite de recommandations antérieures concernant des régions en particulier, ainsi qu'un compte rendu des recherches récentes et des recommandations touchant certains sites du secteur riverain, y compris le besoin d'intégrer à l'environnement l'utilisation des terres et les transports dans le secteur riverain central.

La Commission a fait elle-même des efforts pour appliquer à ses propres travaux ses théories axées sur l'écosystème, et c'est ce que la troisième partie examine en détail; en effet, la Commission a joint la théorie à la pratique dans des projets tels que l'évaluation environnementale de l'East Bayfront et du secteur industriel portuaire, le *Plan directeur préliminaire de Garrison Common* et la *Toronto Central Waterfront Transportation Corridor Study*. Cette section comprend aussi des observations sur les initiatives prises par d'autres organismes — les municipalités, les offices de protection, les ministères fédéraux et provinciaux et les propriétaires et promoteurs du secteur privé — qui agissent maintenant en fonction de la philosophie et de la démarche axée sur l'écosystème.

La dernière section du rapport, «Régénération et rétablissement», étudie les questions relatives à la mise en oeuvre des recommandations de la Commission royale. On y trouve un énoncé des idées de la Commission sur la nature et la structure de l'appareil administratif nécessaire à la gestion du secteur riverain : aucun palier de gouvernement ne peut, ou ne devrait, avoir à lui seul la haute main sur le secteur riverain; chacun devrait assumer ses fonctions dans sa propre sphère de compétence, en collaboration avec les autres.

Cette section nous permet également de connaître l'opinion de la Commission sur les ententes de collaboration, sur la question du financement de la réhabilitation du secteur

riverain et sur un programme concret de mesures concertée touchant tout le secteur riverain, y compris le regroupement des budgets d'investissements pour les cinq prochaines années.

Sir Winston Churchill affirma un jour que les gens créent les édifices et qu'ensuite les édifices créent les gens. On peut en dire autant des villes et des régions dans lesquelles nous vivons et de leurs secteurs riverains. La Commission, qui n'est qu'un minuscule rouage de deux gouvernements dans une démocratie, nous offre un plan d'action possible pour bâtir une ville meilleure, durable et plus salubre. Dans une démocratie, toutefois, les décisions définitives — sur les plans à utiliser, sur l'opportunité d'utiliser un plan en particulier, sur la question de savoir s'il faut même utiliser un plan — reposent sur le comportement, l'attitude et l'initiative des citoyens, qui transforment ces décisions en réalités.



# CHAPITRE 1: LA DÉMARCHE AXÉE SUR L'ÉCOSYSTÈME

---

LA RÉGION DU GRAND TORONTO EST ARRIVÉE À UN POINT TOURNANT DE SON HISTOIRE. IL N'Y A PAS SI LONGTEMPS ENCORE, LA SOCIÉTÉ PENSAIT QUE L'ENVIRONNEMENT POURRAIT CONTINUER D'ABSORBER LES DÉTRITUS D'UNE ÉCONOMIE INDUSTRIELLE MODERNE. PLUS RÉCEMMENT, ON A COMMENCÉ À PENSER QUE L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE S'OPPOSENT INÉVITABLEMENT ET QU'ON NE PEUT FAVORISER L'UN SANS FAIRE DE TORT À L'AUTRE.

AUJOURD'HUI, ON A PRIS CONSCIENCE QUE, LOIN DE S'EXCLURE MUTUELLEMENT, L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE DÉPENDENT L'UN DE L'AUTRE : LA QUALITÉ DE LA VIE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE NE PEUVENT ÊTRE PRÉSERVÉS DANS UN ENVIRONNEMENT QUI SE DÉTÉRIORE.

LA FAÇON DONT NOUS CHOISIRONS DE TRAITER L'ENVIRONNEMENT ET LE SECTEUR RIVERAIN DU GRAND TORONTO AURA DE LOURDES CONSÉQUENCES. S'ILS PRENNENT CONSCIENCE DE LA NÉCESSITÉ DE RÉSOUDRE LES PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX QUI LEUR ONT ÉTÉ LÉGUÉS ET DE FORMULER DES STRATÉGIES VISANT À PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT AUJOURD'HUI ET DEMAIN, ET S'ILS AGISSENT EN CONSÉQUENCE, LES POUVOIRS PUBLICS ET LES PARTICULIERS AURONT PRIS LE BON TOURNANT.

— UN POINT TOURNANT 1990

## UNE RÉGION AGRESSÉE

C'est sur ces mots que s'achève *Un point tournant*, le deuxième rapport provisoire de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Le rapport final présenté ici est fondé sur ces conclusions, à savoir, que le secteur riverain du Grand Toronto est indissociable des bassins versants qui s'y trouvent, que les éléments écologiques, sociaux et économiques qui conditionnent la région subissent de fortes pressions et sont interdépendants.

Le secteur riverain, là où la terre et l'eau se rencontrent, a toujours été un élément déterminant dans le choix des lieux où des populations sont venues s'établir, sur les bords du lac Ontario, pour fonder de petits forts et des villages tels que le

fort York, le fort Rouillé et le village de Port Hope. Graduellement, ces petits centres ont pris de l'expansion pour devenir les villes, puis les grandes villes, de ce qu'on appelle maintenant la région du Grand Toronto.

Pendant des millénaires, les peuples indigènes sont venus s'établir dans le secteur riverain pour profiter du poisson et du gibier dont regorgeaient le lac et les estuaires. Aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, les Européens sont venus, attirés par la présence d'un havre sûr (aujourd'hui le port de Toronto), la réserve d'eau douce facilement accessible du lac Ontario et l'abondance du poisson et de la sauvagine dans les eaux lacustres et les terres humides. Les grandes vallées fluviales comme celles des rivières Humber et

Don servaient de voies de transport vers l'intérieur des terres. Les forêts fournissaient gibier et bois d'oeuvre et, une fois défrichées, des sols fertiles.

Aujourd'hui encore, la région du Grand Toronto reste sous la dépendance du secteur riverain, mais pour des raisons différentes.

Le transport maritime n'est plus prédominant, mais le lac reste la source d'eau douce de millions d'habitants dont il reçoit en plus les eaux usées. Bien des agréments comme la navigation de plaisance, les parcs riverains, la pêche, la baignade et l'observation de la nature, sont directement conditionnés par l'existence du lac.

Le secteur riverain est également important pour d'autres raisons, notamment pour les quartiers qu'on y trouve, lieux de résidence d'un grand nombre. En outre, le lac est une source d'eau de refroidissement où puisent

largement les centrales de la région. Enfin, comme tous les autres secteurs riverains dans le monde, celui du Grand Toronto est un lieu privilégié, qui attire et séduit, apaisant ce besoin profondément humain d'un contact avec l'eau et la nature, offrant, au gré des paysages, du temps qu'il fait et de l'ambiance des lieux, un

panorama toujours nouveau.

Autant les habitants de la région du Grand Toronto sont liés au secteur riverain, autant la qualité et l'avenir de ce dernier dépendent de la région. Au point de vue écologique,

le secteur riverain est relié aux bassins versants de la région par les nombreuses rivières et les nombreux ruisseaux qui se jettent dans le lac, la migration des animaux aquatiques qui y vivent et les eaux pluviales qui s'y déversent. On trouve plusieurs quartiers intéressants dans le secteur riverain, mais, dans une large mesure, leur avenir

---

*Le secteur riverain du Grand Toronto est un lieu privilégié, qui attire et séduit, apaisant ce besoin profondément humain d'un contact avec l'eau et la nature, offrant, au gré des paysages, du temps qu'il fait et de l'ambiance des lieux, un panorama toujours nouveau.*

---



est lié aux politiques régionales et municipales concernant des questions telles que le logement à prix abordable, les services communautaires, le transport en commun, les parcs, etc. De même, le ralentissement ou la reprise de certaines activités économiques dans le secteur riverain dépendent des tendances régionales de l'industrie, des services et du commerce.

Il ressort donc que les stratégies, plans ou programmes visant l'amélioration de la qualité de l'environnement, l'expansion des activités communautaires ou la stimulation de certaines activités économiques dans le secteur riverain ne peuvent être mis en oeuvre de façon isolée : il faut les placer dans un contexte régional où l'on prend en considération l'interdépendance qui unit la région et le secteur riverain ainsi que le caractère et l'attrait particuliers de ce dernier.

Il convient donc de commencer ce rapport final sur l'avenir du secteur riverain de Toronto en faisant rapidement le tour de certaines des grandes questions environnementales, sociales et économiques qui touchent la région du Grand Toronto, tout en observant comment elles sont reliées au secteur riverain.

La région géographique considérée selon cette vue d'ensemble se définit d'après ses limites naturelles, plutôt que par les compétences politiques dont elle relève. Cette région biologique, ou « biorégion », comprend le grand bassin formé par l'Escarpement de Niagara à l'ouest, la Oak Ridges Moraine au nord et à l'est, et le littoral du lac Ontario au sud. Pour la décrire, on se réfère à ses caractéristiques naturelles : le relief, le lac et les bassins versants.

Signalons que dans *Un point tournant*, le rapport de 1990 de la Commission, on trouve une carte de la biorégion du Grand Toronto

établie d'après l'information que le gouvernement provincial possède sur la région du Grand Toronto, composée des régions de Halton, de Peel, de York, de la communauté urbaine de Toronto et de Durham. Toutefois, cette région ne correspond pas entièrement à la biorégion, laquelle s'étend

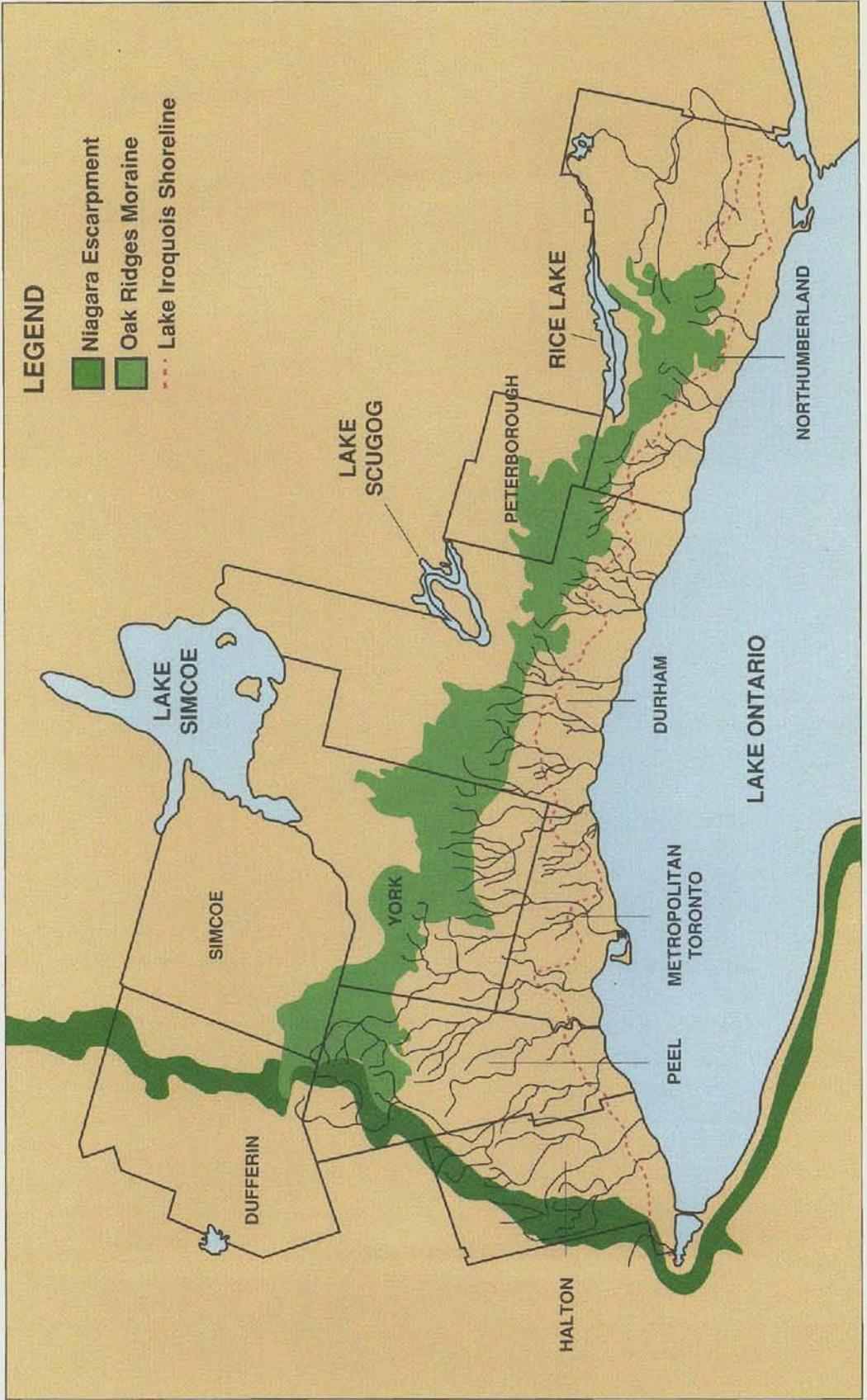
jusque dans les comtés de Simcoe et de Dufferin, au nord-ouest, et dans le comté de Northumberland et aussi loin que la rivière Trent, à l'est.

Actuellement, l'information sur les conditions économiques, écologiques et sociales de la biorégion est recueillie à l'aide d'unités définies politiquement, à savoir les municipalités, les régions et la région du Grand Toronto ou la région métropolitaine de recensement (CMA) de Toronto. Ainsi, une grande partie de ce qui suit est fondé sur des renseignements concernant soit la région du Grand Toronto, soit la région métropolitaine de recensement, qui comprennent toutes deux les principaux centres urbains de la région.

**Le rivage exerce sur beaucoup de gens une attraction mystérieuse; c'est encore un coin de campagne à portée de nos villes. Promener son chien au bord de l'eau, faire bondir des galets à la surface du lac, trouver une jolie pièce de bois apportée par les vagues, faire de la bicyclette dans un sentier bordé de hautes herbes ou pêcher du haut d'un rocher ou d'un quai, voilà quelques-unes des façons de profiter du rivage.**

Groupe de travail sur la régénération du littoral. 1991.  
*Régénération du littoral de la biorégion du Grand Toronto.* Toronto : Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto.

Carte 1.1 Carte de la biorégion du Grand Toronto



La biorégion du Grand Toronto comporte plusieurs éléments naturels intéressants : plages, terres humides et promontoires le long du secteur riverain; vallées fluviales boisées; les collines aux verts pâturages de la moraine; imposantes falaises rocheuses de l'Escarpement de Niagara; ruisseaux aux eaux froides où abonde la truite et riches terres agricoles, pour n'en nommer que quelques-uns. Malgré tous ces bienfaits, bien des signes indiquent que la région doit supporter un lourd fardeau environnemental, social et économique. Il est utile d'en comprendre la nature pour élaborer les stratégies visant à résoudre les problèmes existants et à répondre aux besoins futurs.

La partie qui suit traite brièvement de certains des défis qu'il faut aujourd'hui relever dans la biorégion du Grand Toronto. Cette description est fondée sur l'analyse détaillée qu'on en fait dans le rapport *Un point tournant*.

## **LA POPULATION ET LES AGGLOMÉRATIONS**

Le plus grand défi auquel fait face la biorégion du Grand Toronto est probablement celui de la population, en plus de celui de la forte croissance démographique qu'on prévoit. Plus de 40 p. 100 de la population de l'Ontario (soit presque quatre millions de personnes) habitent dans la région du Grand Toronto, qui représente 1 p. 100 du territoire de la province. De ce groupe, environ 10 p. 100 habitent dans le secteur riverain.

La population de la région du Grand Toronto était d'environ un million d'habitants avant la guerre; elle s'est rapidement accrue depuis et l'on prévoit qu'elle continuera d'augmenter pour atteindre quelque six millions en 2021. Une telle croissance impose un énorme fardeau à tous les secteurs de la société, car il faut veiller aux nécessités de base telles que le logement, l'emploi, les services de santé, et assurer divers services, notamment le transport, l'élimination des déchets et l'épuration des eaux usées. L'augmentation de la population menace aussi la qualité de vie qui a attiré beaucoup de monde dans la région : les espaces verts, les

possibilités d'activités récréatives, la propreté de l'air et de l'eau, une criminalité relativement peu élevée, des possibilités économiques intéressantes et divers autres attraits.

Cependant, les pratiques d'urbanisation et d'aménagement importent encore plus que l'augmentation de la population. La ville de Toronto, de même que bien d'autres villes de la biorégion, était à l'origine une agglomération compacte qui ne pouvait s'étendre au-delà de certaines limites, car les déplacements se faisaient à pied ou à cheval. Avec le tramway, la ville a pu prendre de l'expansion et elle s'est étendue autour des premières voies de transport.

Cependant, la plupart des zones bâties de la biorégion ayant été aménagées pour une société où l'automobile est très utilisée, la ville s'étale en quartiers de faible densité où l'aménagement du territoire et l'utilisation de l'énergie et de diverses autres ressources manquent d'efficacité.

Par surcroît, non seulement l'urbanisation, telle que pratiquée, a-t-elle favorisé l'inefficacité, mais elle a aussi généralement été mise en application sans tenir compte des éléments et des processus naturels (par exemple, habitats naturels d'importance, bassins hydrographiques, formes de relief), ni des valeurs culturelles et historiques : ainsi, pendant que le milieu naturel se détériorait, on faisait des aménagements monotones en effaçant des lieux tout caractère distinctif.

## **LES ESPACES VERTS**

Bon nombre des espaces verts de la biorégion du Grand Toronto, et plus particulièrement ceux de la Oak Ridges Moraine, du littoral du lac Ontario et des vallées fluviales, sont endommagés et fragmentés; ils risquent en outre de se détériorer encore davantage si l'urbanisation se poursuit sans considération des éléments et processus du milieu naturel.

Plus de la moitié des terres humides de la biorégion ont été asséchées pour l'agriculture, aménagées pour la construction d'habitations ou remblayées pour l'industrie ou le transport. La plupart de celles qui restent ont été altérées

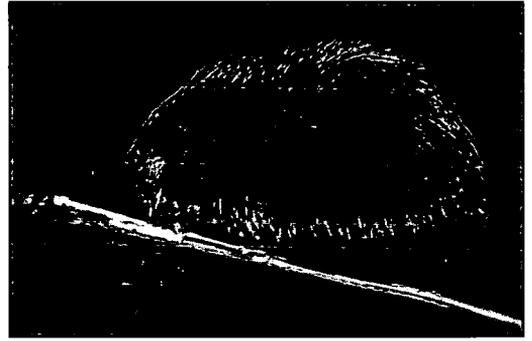
par les polluants rejetés dans les eaux d'amont ou venant des terres environnantes et subissent de fortes pressions dues à l'intensification de l'urbanisation. Les marais riverains à l'embouchure des rivières et des ruisseaux sont tout particulièrement menacés, car ils sont sensibles aux variations de débit, de température et de qualité des eaux pouvant se produire dans les bassins versants qui les alimentent; ils sont aussi affectés par les aménagements riverains comme les ports ou les ports de plaisance.

La déforestation à outrance qu'a connue l'Ontario au cours des deux derniers siècles n'a épargné que le cinquième de la forêt de la région du Grand Toronto, y compris les parcs, les terres domaniales, les zones de conservation et les lots boisés. Des signes alarmants indiquent que les arbres qui restent, tout comme les arbres des zones urbaines, sont fortement agressés par la sécheresse, le sel et d'autres polluants.

## LA FAUNE

Depuis l'arrivée des Européens, la faune de la biorégion a beaucoup perdu de sa richesse et de son abondance et les populations animales qui restent subissent des pressions. Les causes premières de cet état de choses ont été, et sont encore, la disparition, la détérioration et la fragmentation de l'habitat naturel, la pêche et la chasse, la pollution des écosystèmes par les substances nutritives en excès et les produits chimiques persistants et l'introduction d'espèces animales et végétales étrangères.

Ces pressions ont eu pour conséquence l'extinction de certaines espèces, comme cela s'est produit pour le pigeon voyageur. D'autres espèces, notamment le loup, l'ours noir, le lynx et le wapiti ont disparu de la région. De plus, d'autres espèces en nombre toujours croissant se font rares : ainsi, dans la région du Grand Toronto, on compte jusqu'à 114 espèces de plantes, de reptiles, d'amphibiens, de mammifères et de poissons considérées rares aujourd'hui dans la province.



*Rat musqué*

## L'APPROVISIONNEMENT EN EAU

La plupart des habitants de la biorégion du Grand Toronto s'approvisionnent de l'eau du lac Ontario. Cependant, une grande partie de la région de York, et notamment les localités à croissance rapide comme Aurora et Newmarket, ainsi que les secteurs nord des régions de Halton, Peel et Durham, sont essentiellement alimentés par des réserves d'eaux souterraines.

Cette situation a donné lieu à de graves problèmes d'approvisionnement en eau, tant de nature qualitative que quantitative : premièrement, il y a lieu de croire que, dans plusieurs secteurs, les aquifères sont «épuisés», c'est-à-dire qu'on y puise de l'eau à un rythme plus rapide que ne se fait l'alimentation naturelle. Deuxièmement, dans certains secteurs, les eaux souterraines ont été contaminées par des polluants d'origines diverses, notamment agricoles et industrielles, par les eaux de lessivage des décharges, le sel épandu sur les routes (dans le bas de la vallée de la Don, les eaux souterraines sont aussi salées que l'eau de mer) et par des installations septiques défectueuses. Troisièmement, les eaux souterraines représentent environ 40 p. 100 de l'écoulement des rivières et ruisseaux de la biorégion, qui sont dès lors susceptibles de subir des changements de débit et de pureté. Ces trois facteurs peuvent être déterminants, au point de limiter le développement ultérieur des régions approvisionnées en eaux souterraines, à moins qu'elles soient alimentées à même la baie Georgienne ou le lac Ontario par des conduites.

Même dans les régions qui tirent leur eau du lac Ontario, il devient clair qu'il faut réduire la consommation totale, non pas parce qu'on manque d'eau (le lac est une gigantesque réserve), mais parce qu'il revient de plus en plus cher de traiter l'eau avant son utilisation ainsi que d'énormes volumes d'eaux usées, sans parler des effets que produit le déversement des trop-pleins des égouts pluviaux et mixtes dans les ruisseaux et les rivières et dans le secteur riverain.

## **LA QUALITÉ DE L'EAU**

Comme on l'a déjà dit, le secteur riverain de la communauté urbaine de Toronto est l'un des 43 «points chauds» des Grands Lacs où la Commission mixte internationale juge nécessaire d'appliquer un plan d'action correctrice en raison de la piètre qualité de l'eau. Dans la région d'application du plan d'action correctrice de la communauté urbaine de Toronto, les sédiments de fond sont contaminés et il y a bioaccumulation de substances toxiques chez les organismes qui y vivent; la concentration de polluants est si élevée chez certaines espèces de poissons qu'ils sont impropres à la consommation humaine; la faune et la flore aquatiques se ressentent de la pollution et les plages sont souvent fermées en été.

En grande partie, les stations d'épuration des eaux usées de la biorégion respectent les normes provinciales limitant la concentration de certains polluants qu'elles déversent, mais elles sont une source d'apports massifs de substances nutritives, de métaux lourds et de produits chimiques organiques dans le secteur riverain. Il est évident que d'importantes améliorations dans la plupart des stations d'épuration existantes s'imposent, simplement pour que les eaux usées de la population actuelle de la biorégion soient traitées adéquatement. Il faut en outre augmenter la capacité de traitement pour absorber le surplus d'eaux usées qui résultera de la croissance démographique prévue des prochaines décennies.

L'état des quelque 60 rivières et tributaires de la biorégion du Grand Toronto présente des

variations considérables. Quelques-uns de ces cours d'eau sont encore relativement en bonne condition, mais un grand nombre d'entre eux se sont gravement détériorés. Avec la déforestation, la protection assurée par l'ombrage des arbres a disparu et l'érosion a rongé les berges. Les pesticides, les engrais et le sol des terres agricoles, de même qu'un puissant cocktail de polluants urbains emportés dans les eaux pluviales, se retrouvent dans les cours d'eau. Dans certaines municipalités en période de forte pluie, le trop-plein des égouts est évacué dans les rivières ainsi que dans le secteur riverain : un mélange d'eaux pluviales et d'eaux usées chargé de bactéries s'y déverse, ce qui oblige à interdire la baignade là où il y a des plages.

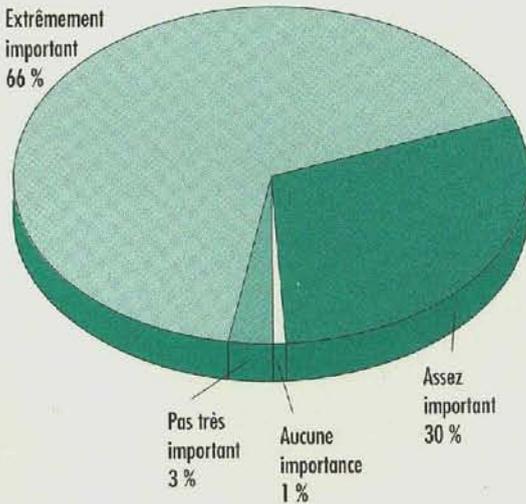
## **LES AGRÉGATS**

Dans la biorégion, les dépôts glaciaires de sable et de gravier sont une grande source d'agrégats : on en extrait le cinquième de la production de la province. Ironie du sort, les zones les plus riches en agrégats, soit l'Escarpement de Niagara et la Oak Ridges Moraine, sont les plus sensibles aux effets de l'extraction. Dans le cas de l'Escarpement de Niagara, cette activité met en danger le relief et les habitats naturels, tandis que dans celui de la moraine, c'est la fonction hydrogéologique en tant qu'aquifère qui est menacée ainsi que la source des rivières qui coulent vers le nord et vers le sud.

## **LES SOLS**

Dans certaines parties de la biorégion, les sols sont contaminés par des métaux lourds et des produits chimiques organiques, héritage, dans bien des cas, des activités industrielles, du remblayage et du transport ou de l'élimination des déchets. On ignore jusqu'à quel point la contamination industrielle a touché les sols de la région, mais il y a lieu de penser que dans bon nombre de terrains d'usines et de raffineries anciennes et actuelles, le sol est contaminé parce qu'on s'est servi de produits dangereux sans prendre suffisamment de précautions par le passé.

## Importance accordée au nettoyage des cours d'eau



Les deux tiers des résidents interrogés dans la région du Grand Toronto ont dit estimer «extrêmement important» qu'un grand nettoyage soit entrepris dans le secteur riverain du lac Ontario et dans des rivières comme la Don, la Humber, la Rouge et la Credit pour que la population puisse de nouveau s'y baigner et y pêcher sans danger.

Source : Environics Poll. 1991.

N.B. Pour en arriver à un chiffre rond le total n'est peut-être pas 100.

Au cours du siècle, on a fait beaucoup de remblayage pour l'aménagement d'installations industrielles, de corridors de transport, de ports et de parcs. Jusqu'à tout récemment, et plus particulièrement dans le secteur riverain central de Toronto, le remblayage se faisait au moyen de matériaux contaminés provenant de chantiers de construction, de boues d'égout, de déchets d'incinération et d'ordures ménagères.

À l'intérieur des terres, dans la région du Grand Toronto, on a dénombré jusqu'à 276 décharges abandonnées. Comme l'élimination en décharge n'est réglementée que depuis une vingtaine d'années, on sait très peu de choses sur ce qui a pu être éliminé dans ces décharges ou, dans la plupart des cas, si des polluants s'en échappent maintenant jusqu'aux eaux souterraines ou jusqu'aux cours d'eau des environs.

## L'AIR

La qualité de l'air dans la biorégion du Grand Toronto est influencée par de nombreuses sources de polluants, dont certaines se trouvent à des centaines de kilomètres. Par exemple, des produits organiques toxiques minimes peuvent être transportés sur de grandes distances depuis d'autres régions de l'Ontario, des États-Unis et même plus loin; par ailleurs, la plupart des produits chimiques précurseurs du smog (ozone troposphérique) proviennent de sources américaines. La qualité de l'air dépend aussi des activités qui ont cours dans la biorégion même, et plus particulièrement de l'usage de l'automobile, de la production d'électricité par combustion de charbon, de l'incinération, des activités industrielles ainsi que de l'utilisation des systèmes de chauffage des habitations, des immeubles à bureaux et autres bâtiments.

La concentration de dioxyde de soufre, de particules, de monoxyde de carbone et de certains métaux a diminué au cours des dernières décennies, par suite de la réglementation limitant la teneur en soufre du charbon et du gaz, conjuguée à la baisse de la consommation de charbon et de pétrole au profit du gaz naturel et au remplacement de l'essence au plomb par l'essence sans plomb. Par contre, la concentration de dioxyde d'azote et de composés organiques volatils (qui contribuent à l'acidification des précipitations et à l'amenuisement de la couche d'ozone) est restée plutôt constante, et à des teneurs élevées. Ainsi, la restriction accrue des principales sources de ces formes de pollution, soit l'usage de l'automobile, certains procédés de production d'électricité et certaines activités industrielles, s'est traduite par une amélioration, mais celle-ci s'est estompée avec l'augmentation du nombre d'automobiles sur les routes.

Au cours des dix dernières années, la concentration d'ozone troposphérique est demeurée assez stable et sa teneur est à peu près la même dans tout le sud de l'Ontario. Elle monte toutefois en flèche à Toronto, dépassant régulièrement la teneur acceptée par temps chaud et ensoleillé au printemps et en été, dans les directives de protection de la santé.

## L'ÉNERGIE

Si l'on considère la consommation d'énergie par habitant, le Canada surpasse tous les autres pays du monde. Comme une importante proportion de la population et de la base industrielle canadiennes se trouvent dans la biorégion du Grand Toronto, celle-ci est au nombre des régions du monde où il se consomme le plus d'énergie. La consommation d'énergie par personne par année est d'approximativement 275 gigajoules (l'équivalent de 8 000 litres d'essence) pour l'ensemble des besoins en transport, en chauffage et en refroidissement, en éclairage et en procédés industriels.

Une partie de l'énergie consommée est produite par la centrale au charbon de Lakeview, à Mississauga, et par la centrale nucléaire de Pickering. Lorsque la centrale nucléaire de Darlington entrera en service, une proportion encore plus grande de l'électricité consommée dans la biorégion du Grand Toronto sera produite localement. Pour l'instant toutefois, la biorégion dépend en grande partie de sources extérieures, de centrales nucléaires et hydro-électriques éloignées, ainsi que de pétrole et de gaz naturel transportés par navires-citernes, camions et pipelines ou gazoducs depuis d'autres provinces ou d'autres pays.

Comme l'énergie consommée dans la biorégion provient en bonne partie de l'extérieur, les effets directs de l'extraction et de la transformation qu'elle exige se font peu sentir dans la région. Par contre, les conséquences de la consommation d'énergie sont perceptibles : ainsi, en brûlant, les combustibles fossiles servant à la production d'électricité et de chaleur ou encore, comme carburant dans les automobiles et les camions, produisent des gaz à effet de serre et contribuent au réchauffement de la planète, à l'acidification des précipitations et à la pollution atmosphérique locale. Par comparaison, l'énergie nucléaire cause peu de pollution atmosphérique, mais d'autres problèmes se posent au point de vue environnemental, économique et social notamment le coût très élevé de la construction des réacteurs nucléaires, l'incertitude concernant leur sûreté et



*La centrale nucléaire de Pickering*

leur viabilité à long terme ainsi que les risques sanitaires pour les ceux qui y travaillent ou qui vivent à proximité, et enfin le problème de l'élimination des déchets nucléaires.

Pour répondre aux futurs besoins énergétiques de la biorégion, il faudra probablement appliquer des programmes d'économie d'énergie et trouver des sources de remplacement. Il sera moins coûteux et écologiquement plus sûr d'économiser l'énergie que de construire de nouvelles installations de production. On pourra faire des économies additionnelles, tant sur le plan pécuniaire que sur le plan écologique, en exploitant d'autres sources comme l'énergie éolienne et l'énergie solaire. La cogénération, c'est-à-dire l'exploitation de la chaleur dissipée, normalement inutilisée, durant la production d'électricité pour des procédés industriels et le chauffage des bâtiments, pourrait aussi être un moyen important d'atténuer les conséquences d'un mode de vie énergivore.

## LE TRANSPORT

Au cours des dix ou quinze dernières années, on a très peu investi dans l'infrastructure de transport de la biorégion du Grand Toronto, alors que la demande de transport a de beaucoup excédé les nouvelles ressources en routes, en transport en commun et en espaces de stationnement. On se retrouve donc avec des routes congestionnées, de plus longs trajets entre le lieu de travail et la maison, du gaspillage d'énergie, l'augmentation de la pollution de l'air et un stress accru chez les usagers.

Le trafic a augmenté et l'on prévoit qu'il augmentera encore, à raison de 6 p. 100 par année. Si ces prévisions s'avèrent fondées on estime que le volume total aura triplé en 2011. Comme la province n'a guère de grands projets de nouvelles autoroutes pour la région (même si elle a l'intention de construire l'autoroute 407, de terminer l'autoroute 403 et de construire une nouvelle autoroute 6), il faudra répondre d'une autre manière aux futurs besoins en transport, si l'on veut éviter de graves problèmes de circulation.

Actuellement, 64 p. 100 des personnes qui se déplacent pour aller au travail ou à l'école dans la région du Grand Toronto se servent d'une automobile; 25 p. 100 utilisent le transport en commun et 10 p. 100 marchent ou se déplacent à bicyclette. Le taux d'utilisation des transports en commun dans la ville de Toronto est beaucoup plus élevé : dans le centre-ville, par exemple, 47 p. 100 des personnes qui doivent se déplacer se servent des transports en commun.

Si les tendances actuelles se maintiennent, les déplacements entre deux zones de la biorégion, l'une lieu de résidence, l'autre lieu de travail, continueront d'augmenter. En 1986, il se faisait chaque jour près de 270 000 déplacements vers la communauté urbaine de Toronto, depuis les quatre régions environnantes. En 2011, il pourrait s'en faire près de 500 000. À moins que l'utilisation de l'automobile diminue radicalement et qu'un plus grand nombre de personnes puissent travailler près de chez elles, le réseau routier ne pourra absorber le trafic généré.

Pour l'établissement d'un système de transport en commun, il faut une densité démographique d'au moins 4 000 habitants par kilomètre carré (10 360 par mille carré). C'est le cas dans le centre de la ville, mais en banlieue, la densité est beaucoup trop faible. Ainsi, elle est de 6 000 habitants par kilomètre carré (15 540 par mille carré) dans la ville de Toronto et de 3 500 (9 065 par mille carré) dans l'ensemble de la communauté urbaine; par contre, dans les zones urbanisées hors de la communauté urbaine, elle n'est que de 2 100 habitants par kilomètre carré (5 439 par mille carré). À moins que la densité n'augmente suffisamment dans les zones extérieures pour

l'établissement d'un système de transport en commun, ou que l'industrie et le commerce se décentralisent de telle façon que les gens puissent habiter près du lieu où ils travaillent, la biorégion du Grand Toronto risque de devenir une «California North», cauchemar urbain où trop peu de routes doivent absorber trop de voitures trop lentement.

## LES DÉCHETS

Par sa production de déchets par habitant, le Canada surpasse tous les autres pays. Chaque année, il sort des maisons et des établissements publics, industriels et commerciaux de la région du Grand Toronto 4,5 millions de tonnes métriques (5 millions de tonnes) de déchets, soit un volume suffisant pour remplir six fois le Skydome à ras bord. Comme les décharges actuellement en service sont presque remplies à pleine capacité et doivent fermer en 1993 ou 1994, la question de l'élimination des déchets est devenue l'une des plus brûlantes et des plus pressantes dans la biorégion.

Jusqu'ici, la région de Halton est la seule dans la région du Grand Toronto qui ait réussi à ouvrir une nouvelle décharge sur son territoire. En juin 1991, le gouvernement provincial, estimant que les autres régions devraient éliminer leurs déchets dans les limites de leur territoire, créait l'Interim Waste Authority : cet organisme doit trouver des emplacements pouvant servir de décharges dans les régions de Peel et de Durham, ainsi que dans la région fusionnée de York et de la communauté urbaine de Toronto.

Par des mesures accrues visant la réduction de la production de déchets, le recyclage et le compostage, de même que par l'augmentation des redevances de déversement, on arrive à réduire la quantité totale de déchets envoyée dans les décharges de la région. La diminution des envois va d'environ 6 p. 100, dans la région de York, à 21 p. 100, dans la région de Peel, ce qui est inférieur à l'objectif de 25 p. 100 fixé par le gouvernement provincial pour 1992.

L'augmentation des redevances de déversement entraîne d'autres conséquences: des milliers de tonnes d'ordures ménagères ramassées par

des entreprises privées sont transportées par camion jusqu'à des décharges où l'élimination coûte moins cher, ailleurs dans la province ou aux États-Unis, ce qui se traduit dans la biorégion par des pertes de revenus d'élimination des déchets ainsi que par l'augmentation inutile de la pollution de l'air, à cause du trafic additionnel, sans parler de l'éthique douteuse d'une collectivité qui envoie ses déchets à une autre.

## LES TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES

Comme partout ailleurs, la structure traditionnelle de la famille change dans la biorégion du Grand Toronto : les familles monoparentales sont plus nombreuses, l'unité familiale est plus petite et le nombre de personnes âgées à charge augmente de plus en plus. La pyramide des âges change aussi : les enfants sont de moins en moins nombreux, tandis que le nombre de personnes âgées augmente. En 1991, 19 p. 100 de la population de la région du Grand Toronto avait plus de 55 ans, proportion qui, d'après les prévisions, passera à 32 p. 100 en 2031.

La diversité culturelle est l'un des caractères les plus distinctifs de la biorégion du Grand Toronto : on y compte quelque 80 groupes ethniques. Plus du tiers des immigrants du pays viennent s'établir dans la région; or, ces gens doivent faire un apprentissage linguistique particulier et ont besoin d'aide pour s'intégrer à la vie sociale et économique du Canada.

Ces tendances se traduisent par des exigences de plus en plus lourdes pour les collectivités et les gouvernements de la biorégion du Grand Toronto. Par exemple, le logement doit être mieux adapté aux besoins de groupes d'âges et de types de familles différents; il faut de meilleurs réseaux de transport en commun et des services sociaux et sanitaires accrus.

## LES BESOINS SOCIAUX

L'évolution démographique affecte toutes les parties de la biorégion du Grand Toronto,

depuis le centre-ville de Toronto jusqu'aux anciennes banlieues de la communauté urbaine et aux nouvelles banlieues des régions périphériques de York, Durham, Halton et Peel. De même, les problèmes sociaux tels que la pauvreté, les sans-logis, la faim, l'abus des stupéfiants, la violence familiale et le suicide, ne sont plus limités à la ville, et épuisent les ressources des gouvernements municipaux et des organisations sans but lucratif dans toute la région. La récession a aggravé la situation et un nombre de plus en plus grand de personnes doivent se partager des services sociaux aux ressources limitées qui font de plus l'objet de restrictions budgétaires.

L'accès aux services est un problème de plus en plus grave, pour des raisons diverses. Les membres des groupes ethniques sont souvent

limités par des barrières culturelles et linguistiques. Dans les banlieues, l'insuffisance des transports en commun signifie l'isolement, surtout

pour les femmes. Parfois, les services nécessaires ne sont tout simplement pas dispensés, sinon il faut s'inscrire au bas d'une longue liste.

Des milliers de personnes dans la biorégion du Grand Toronto n'ont pas de logement ou doivent vivre dans des logis surpeuplés. Cette situation est due, entre autres, au manque de maisons et d'appartements appropriés ainsi qu'aux loyers inabordable pour certains. Selon les estimations, dans la communauté urbaine de Toronto seulement, il y aurait 20 000 personnes sans logement; en 1986, près de 28 000 familles, personnes âgées et personnes seules étaient inscrites au programme provincial de logement sans but lucratif ajusté aux revenus.

On trouve toute une variété d'habitations dans la biorégion du Grand Toronto; la communauté urbaine offre la gamme la plus étendue, ainsi qu'environ 76 p. 100 du logement social dans la région. C'est dans la région de York que l'habitation est la moins diversifiée : 80 p. 100 des logis sont des maisons détachées unifamiliales.

---

*Des milliers de personnes dans la biorégion du Grand Toronto n'ont pas de logement ou doivent vivre dans des logis surpeuplés.*

---

## L'ÉCONOMIE

La région du Grand Toronto, considérée de longue date comme le «moteur économique» du Canada, génère près du cinquième du revenu national; les revenus par habitant dépassent d'environ 25 p. 100 la moyenne nationale.

Au cours des 15 dernières années, la région du Grand Toronto a été le principal producteur d'emploi au Canada. Meric Gertler, spécialiste en géographie économique de l'Université de Toronto, signale dans l'analyse qu'il a préparée pour la Commission (*Toronto : The State of the Regional Economy*, 1990) que l'effectif de l'ensemble des emplois dans la région métropolitaine de recensement de Toronto a augmenté dans la proportion impressionnante de 43 p. 100 de 1976 à 1990. Le taux de croissance a atteint des valeurs encore plus élevées, soit plus de 70 p. 100, dans les services communautaires, commerciaux et personnels, ainsi que dans le domaine des finances, de l'assurance et de l'immobilier. Le secteur manufacturier a gardé une place importante dans l'économie, mais la croissance de l'emploi y a été plus lente que dans le secteur des services, reflétant l'affaiblissement relatif de l'importance que l'emploi dans ce secteur revêt pour l'économie régionale.

L'économie de la biorégion montre toutefois des signes d'essoufflement. La récession actuelle a frappé durement, comme dans le reste du pays. La production et l'emploi ont baissé de façon substantielle et, selon de nombreux observateurs, le recul actuel sera plus marqué et plus durable qu'on ne l'avait d'abord prévu. Il devient difficile de prévoir l'avenir économique de la région, car les effets du recul se conjuguent à ceux d'autres changements, qui atteignent davantage la structure et sont plus fondamentaux, dont la baisse relative de l'activité manufacturière, l'accord de libre-échange avec les États-Unis (et la possibilité d'une entente nord-américaine du même genre à laquelle participerait le Mexique) et la taxe sur les produits et services.

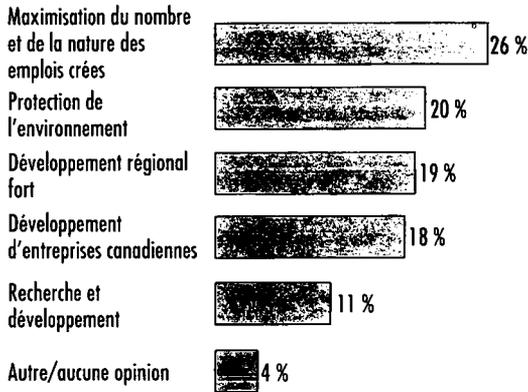
La décentralisation de l'activité manufacturière hors de la ville de Toronto, d'abord aux limites de la communauté urbaine, et plus

récemment vers les régions périphériques de York, de Durham et de Peel, est l'une des tendances les plus frappantes des vingt dernières années. Il est toutefois impossible de prévoir si cette tendance se maintiendra ou encore si les industries gagneront d'autres parties de l'Ontario ou les États-Unis et le Mexique.

Parallèlement au ralentissement de l'industrie manufacturière, l'emploi de bureau, et plus particulièrement dans les services financiers, a augmenté à Toronto ainsi que dans les autres centres urbains; toutefois, les opinions divergent quant à la reprise de croissance à laquelle on peut s'attendre dans ce secteur après la récession. Pour certains économistes, le boom des services financiers est un événement isolé, qui s'est produit à la faveur de la déréglementation du secteur financier. Pour d'autres par contre, ce secteur a un potentiel de croissance considérable parce qu'on cherche sans cesse de nouveaux produits pour répondre aux besoins d'investisseurs et d'emprunteurs plus exigeants, parce que la demande de nouveaux moyens d'épargne variés augmentera avec le vieillissement de la génération du baby boom et enfin, parce que dans un grand nombre de services financiers se prêtant mal à l'automatisation, l'emploi peut continuer d'augmenter.

La grande qualité de vie que peut encore offrir la biorégion du Grand Toronto et qui attire des gens dans le secteur des services financiers est un autre facteur d'importance. C'est là un aspect par lequel Toronto se distingue nettement de son principal concurrent dans le domaine, la ville de New York : celle-ci a atteint la limite de croissance dans le secteur des services financiers en raison de l'effet conjugué du manque imminent de main-d'oeuvre, du coût considérable de la propriété foncière, de la dégradation de l'infrastructure, de la détérioration du système scolaire et d'une qualité de vie de plus en plus contrainte. Les responsables de l'économie de la biorégion du Grand Toronto ont tout intérêt à considérer la situation de New York, car il y a là d'importantes leçons à tirer quant aux conditions sociales, écologiques

## Aspect le plus important de la stratégie de développement de la région du Grand Toronto



Un cinquième des résidents de la région du Grand Toronto interrogés estiment que malgré la récession actuelle, la protection de l'environnement doit occuper une place importante dans les stratégies de développement économique.

Source : Environics Poll, 1991.

et culturelles essentielles pour s'assurer une prospérité durable.

Même si certains économistes sont optimistes quant à la croissance du secteur du travail de bureau dans la biorégion du Grand Toronto, la stimulation due à cette augmentation sur l'ensemble de l'économie pourrait être moins forte qu'elle ne l'a été avec la croissance du secteur manufacturier après la dernière récession. La différence vient principalement de ce que les effets multiplicateurs intrarégionaux (achats par les autres secteurs économiques) découlant des services financiers sont loin d'égaliser ceux de l'industrie manufacturière.

Ces facteurs, et d'autres encore, devraient inspirer la circonspection à ceux qui pensent qu'une fois la récession terminée, la situation reviendra automatiquement à la normale. En fait, l'importante réorganisation qui s'opère actuellement pourrait aboutir à un tableau économique très différent par la nature des secteurs clés qui le composent, leur taux de croissance relative et leur distribution dans la

biorégion ainsi que par le nombre et le type d'emplois disponibles.

## CONCLUSIONS

Ces exemples donnent une idée des pressions économiques, sociales et écologiques qui pèsent sur la biorégion du Grand Toronto et montrent clairement que la prospérité économique et la qualité de vie ne peuvent plus y être considérées comme des faits acquis. Certes la biorégion offre de nombreux attraits, mais dorénavant, la durabilité de sa prospérité et de la qualité de l'environnement dépendront de ce que nous ferons de ces atouts : en plus de résoudre les problèmes qu'ont causés certaines des activités passées, nous devons élaborer des stratégies qui encouragent des modes de vie et des pratiques d'aménagement plus sûrs pour l'environnement, qui favorisent une économie régionale active et qui répondent aux grands besoins sociaux.

Il est clair également que pour traiter ces questions, il faudra de nouvelles manières dans notre façon d'aborder les problèmes, de prendre des décisions et de mettre en oeuvre les mesures arrêtées. La tâche n'est pas mince : en effet, la biorégion du Grand Toronto relève de cinq municipalités régionales, 53 municipalités locales, quatre comtés, six offices de protection et de nombreux ministères, organismes, commissions et comités fédéraux et provinciaux. Par ailleurs, à une époque où il apparaît clairement que les gouvernements ne peuvent résoudre seuls les problèmes écologiques, sociaux et économiques, les milliers d'entreprises et les quatre millions d'habitants de la biorégion doivent aussi faire leur part.

Comme l'a proposé la Commission royale dans *Un point tournant*, la démarche axée sur l'écosystème semble offrir de nouveaux moyens d'action réels et constructifs. La Commission a trouvé cette démarche extrêmement utile dans son travail même, comme on l'expliquera plus loin. Auparavant toutefois, examinons les principes d'une telle démarche pour voir en quoi ils intéressent le secteur riverain et la biorégion du Grand Toronto.

## LES ÉCOSYSTÈMES

La démarche axée sur l'écosystème est tout à la fois une façon de penser et d'agir, un nouvel ensemble de valeurs et une philosophie nouvelle. Le concept dont elle s'inspire n'est pas nouveau : les peuples indigènes du monde entier ont compris depuis des temps immémoriaux qu'ils sont liés au reste de l'écosystème, à la terre, à l'eau, à l'air et aux autres êtres vivants. Au fil des siècles, sous l'influence de forces innombrables, notre société a toutefois oublié où est sa place dans l'écosystème et, dès lors, la dynamique de celui-ci.

Dans les années 1990 un élément nouveau entre en jeu : de plus en plus, on s'aperçoit que si l'homme ne reprend pas conscience qu'il fait partie intégrante de l'écosystème, s'il ne change pas en conséquence ses processus et critères de décision, il lui sera impossible d'améliorer, et même de conserver, la qualité de vie pour laquelle tant de générations ont travaillé.

La Commission a constaté que la démarche axée sur l'écosystème englobe toute une variété de concepts et de mouvements concernant la qualité de l'environnement et le bien-être humain. Même s'ils portent des noms différents, ils ont de nombreux éléments en commun, qu'ils s'appellent biorégionalisme, cité verte ou cité écologique, métropole habitable, collectivité saine, développement durable et société d'économie ou éco-société. Un examen approfondi de la philosophie qui soutient ces divers concepts a permis de dégager cinq grandes idées fondamentales propres à cette démarche :

- l'écosystème, notre «chez-nous»;
- rien n'est isolé, tout est relié à tout le reste;
- la durabilité;
- comprendre l'interaction;
- l'intégration des processus.

## L'ÉCOSYSTÈME, NOTRE «CHEZ NOUS»

Le concept de l'écosystème est un prolongement de la notion classique faisant de l'environnement tout ce qui nous entoure et influe sur nous, en somme quelque chose d'extérieur, un peu comme la brique et le mortier des murs d'une maison. L'écosystème, par contre, est notre «chez-nous» et comporte une dimension spirituelle qui transcende les éléments matériels. Les écosystèmes sont

des systèmes vivants, dynamiques et interactifs dont l'être humain fait partie, dont il n'est pas dissocié.

L'analogie avec le «chez-soi» fait ressortir l'élément fondamental qu'il faut considérer pour comprendre le rôle et la responsabilité qui nous sont dévolus

comme cohabitants dans les écosystèmes. Pour la plupart d'entre nous, le «chez-soi» est plus qu'un abri et un lieu où dormir. Nous sommes attachés à notre «chez-nous», nous en prenons soin et nous le partageons avec notre famille, avec nos amis et avec nos animaux de compagnie. De même, les écosystèmes répondent à nos besoins, tant physiologiques que spirituels; en retour, nous sommes en partie responsables de leur santé que nous devons préserver et protéger. Pour reprendre les termes du professeur Bill Recs de l'Université de la Colombie-Britannique, «il faut en venir à la conviction profonde que l'agression de la biosphère équivaut à l'agression de la personne».

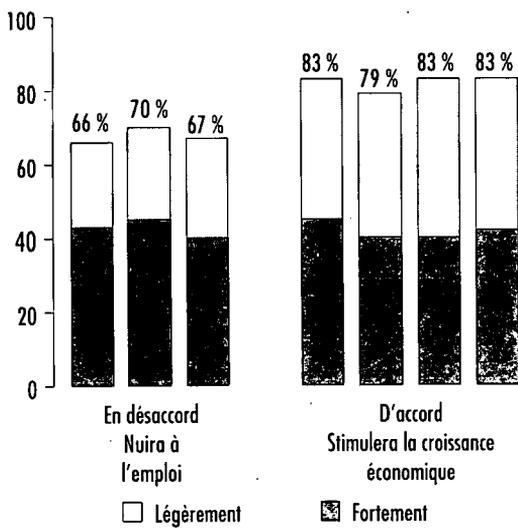
Notre existence n'est qu'un instant dans l'histoire de la biosphère; nous avons la garde des terres et des eaux, mais pour un court moment seulement. Comment notre présence influe-t-elle sur nos cohabitants, nos congénères, les animaux et les plantes, de Toronto, du Canada et des autres pays du monde? Quel héritage laisserons-nous aux générations futures? Ce sont quelques-unes des questions que la Commission Brundtland sur

---

*Si l'homme ne reprend pas conscience  
qu'il fait partie intégrante de l'écosystème,  
s'il ne change pas en conséquence ses  
processus et critères de décision, il lui  
sera impossible d'améliorer, et même  
de conserver, la qualité de vie pour  
laquelle tant de générations  
ont travaillé.*

---

## Incidences économiques de la protection de l'environnement



Les deux tiers des Canadiens ne pensent pas que la protection de l'environnement puisse nuire à l'emploi. Les quatre cinquièmes des Canadiens estiment que la protection de l'environnement peut stimuler la croissance économique.

Source : Chambre des communes. Comité permanent de l'environnement. Procès-verbal n° 6A, 26 septembre 1991.

l'environnement et le développement (1984) a examinées pour conclure, dans son rapport *Notre avenir à tous* :

La Terre est une; le monde, lui, ne l'est pas. Nous n'avons qu'une seule et unique biosphère pour nous faire vivre. Et pourtant, chaque communauté, chaque pays poursuit son petit bonhomme de chemin, soucieux de survivre et de prospérer, sans tenir compte des éventuelles conséquences de ses actes sur autrui. D'aucuns consomment les ressources de la planète à un rythme qui entame l'héritage des générations à venir. D'autres, bien plus nombreux, consomment peu, trop peu, et connaissent une vie marquée par la faim et la misère noire, la maladie et la mort prématurée.

Il est difficile, sinon impossible, pour la plupart d'entre nous de comprendre comment, en tant qu'individus, nous pouvons avoir une

influence, si minime soit-elle, sur ces phénomènes mondiaux. Une règle écologique très juste nous dit toutefois que pour protéger la planète, chacun doit penser globalement et agir chez soi. C'est dans cet esprit qu'il nous faut considérer le secteur riverain et la biorégion du Grand Toronto, en nous inspirant des principes de la conservation du patrimoine naturel et de la justice.

Cela veut dire veiller sur la terre, l'eau, l'air et les êtres vivants, et notamment l'homme, les animaux et les plantes, de façon à ce qu'ils restent en bonne santé, dans l'immédiat comme à long terme. Ainsi, ceux qui ont le pouvoir et la possibilité d'intervenir sont tenus d'agir en respectant les besoins des autres et les limites de tolérance de l'environnement. En outre, il faut veiller à ce que tous aient la chance de profiter d'une vie de bonne qualité — éducation, logement, possibilités d'emploi, services sociaux, loisirs, sécurité, soutien collectif, lieux d'agrément et qualité de l'environnement.

**Suivant le concept de l'écosystème, vous êtes entièrement nouveau sans l'être, c'est-à-dire que les molécules constituant votre organisme ont fait partie d'autres organismes et se retrouveront ailleurs plus tard. En ce moment même, vos poumons contiennent vraisemblablement au moins une molécule de l'air respiré par tous les êtres humains qui ont vécu au cours des 30 derniers siècles; l'air ambiant que vous respirez actuellement servira demain à un chevreuil, un touladi, des moustiques et des érables. Il en est de même de l'eau, du soleil et des minéraux. Tout ce que la biosphère contient est partagé entre tous.**

Christie, W.J. et al. 1986. Contribution spéciale sur le bassin des Grands Lacs (Managing the Great Lakes Basin as a home) *Journal of Great Lakes Research* 12(1).

## **RIEN N'EST ISOLÉ, TOUT EST RELIÉ À TOUT LE RESTE**

Pour comprendre en quoi consiste un écosystème, il est essentiel de bien voir que chacun des éléments qui le composent est relié au reste. Il nous faut donc examiner dans toute son étendue le réseau de liens unissant les uns aux autres les éléments de l'écosystème et les écosystèmes entre eux, à savoir, l'air, le sol, l'eau, la faune, l'aménagement du territoire, les collectivités, les activités économiques et ainsi de suite. Nous en viendrons ainsi à comprendre peu à peu comment chaque partie du tout influe sur les autres et subit leur influence et nous pourrons mieux saisir la complexité de l'ensemble. Par exemple, la pollution de l'eau dans le secteur riverain de Toronto résulte de la combinaison, ou de l'effet cumulatif, d'une multitude d'influences, depuis l'aménagement aux abords des cours supérieurs des rivières, jusqu'aux apports de la Niagara à l'ensemble du lac, en passant par la gestion des eaux pluviales dans les banlieues et l'épuration des eaux usées dans le secteur riverain.

En considérant la ville comme un écosystème, nous pouvons examiner l'approvisionnement, les flux, la transformation, la conservation et l'élimination de l'énergie et de la matière. Par exemple :

- Quels sont les apports d'énergie, de matière, de capitaux et de main-d'oeuvre dans l'écosystème urbain?
- Comment ces apports sont-ils transformés dans la production de biens et de services?
- Quels sont les sous-produits de biens et de services rejetés : chaleur, pollution, ordures, etc.?
- Comment ces rejets sont-ils traités? Par exemple, les déchets résultant d'un processus servent-ils de matière première dans un autre, ou sont-ils tout simplement évacués dans l'environnement?

Cette analyse nous permet de déterminer comment réintégrer les activités humaines aux

processus écologiques de façon à mieux exploiter les ressources, réduire la production de déchets et la pollution, accroître le recyclage et économiser l'énergie, des mesures qui présentent des avantages non seulement au point de vue écologique, mais aussi sur le plan économique. Notre conception de la gestion de l'environnement doit changer : au lieu de réglementer et de corriger, il faut adopter une démarche plus dynamique, qui vise à prévenir les dommages plutôt qu'à les réparer une fois le fait accompli. Il revient clairement plus cher et il est moins efficace d'appliquer les mesures anti-pollution quand les conduits sont finis et de s'occuper des écosystèmes une fois qu'ils se sont détériorés au lieu de s'attaquer au problème à la source, avant, en fait, qu'il ne devienne un problème.

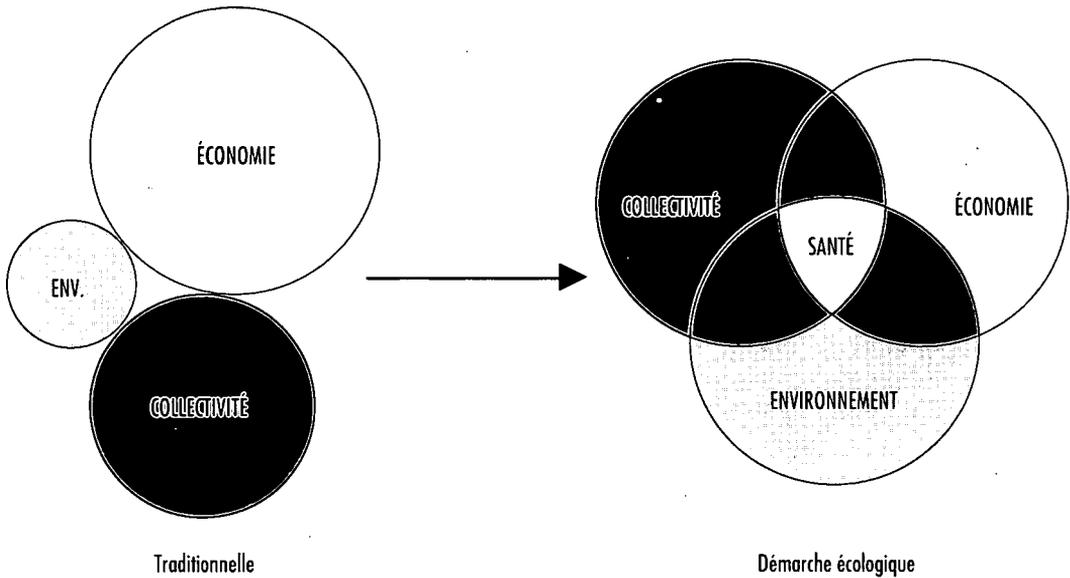
Pour comprendre les relations mises en jeu dans un écosystème, représentons-nous trois anneaux entrelacés : l'environnement, la société et l'économie. La plupart des processus décisionnels en font toutefois des entités séparées, sans guère de considération, comme c'est le cas pour les effets qu'une décision économique peut avoir sur les besoins de la société ou sur la qualité de l'environnement. Trop souvent, on accorde plus d'attention aux questions économiques et sociales qu'à l'environnement.

Le défi à relever est maintenant double : comprendre les relations intervenant dans l'écosystème et en rétablir l'équilibre.

Il faut donc que les études et les plans soient intégrés, c'est-à-dire qu'on y considère les liens existant entre les éléments économiques, sociaux et écologiques. Il s'agit là d'un changement majeur par rapport aux processus actuels, qui relèguent généralement les questions d'ordre environnemental au second plan, dans un «chapitre vert» qu'on ajoute sans faire de lien avec le reste.

Il est encourageant de voir les efforts qu'on fait maintenant pour prendre ces liens en considération et s'orienter en conséquence. Par exemple, la notion de «ville saine» s'appuie sur la constatation que la santé des citoyens

**Figure 1.1 De la démarche traditionnelle à la démarche écologique dans les décisions**



dépend de nombreux facteurs qui vont au-delà des services de santé et des traitements médicaux. Comme on l'explique dans un récent rapport de l'Association médicale canadienne (1991) :

Alors que dans les années 1970, on portait une attention particulière à l'effet du mode de vie personnel sur la santé, dans les années 1990, on s'est aperçu que le mode de vie collectif, avec ses effets sur l'environnement, peut avoir de lourdes conséquences sur la santé et le bien-être de chacun.

Il est de plus en plus clair que notre santé dépend de la qualité du milieu social, physique et économique où nous vivons ainsi que de l'accès pour tous aux possibilités qu'il offre : la «ville saine» se définit comme une ville conçue, construite et gérée de façon à ce que le milieu y soit véritablement propice à la santé et au bien-être de chacun. Comme on peut le voir à la figure 1.1, cette définition suppose :

- un environnement propice à la vie (humaine et autre), hospitalier et de qualité durable;

- une économie équitable, durable et suffisamment prospère;
- une structure collective acceptable pour tous, juste et ouverte (Hancock, 1990).

Depuis les années 1980, Toronto contribue de façon déterminante à l'élaboration du concept de la ville saine et à la diffusion de cette approche dans le monde. En 1989, pour donner suite au rapport *Healthy Toronto 2000* (1988), le conseil municipal créait le Healthy City Office par une décision unanime, et lui donnait le mandat de travailler en collaboration avec les ministères gouvernementaux et la population pour améliorer la qualité de la vie dans la ville. Se concentrant sur trois grandes questions, à savoir la justice sociale, la protection de l'environnement et le pouvoir de la collectivité, le Bureau a mis sur pied toute une variété de programmes concernant des questions comme le logement à prix abordable, le jardinage en milieu urbain, l'hygiène dans les lieux de travail, l'alphabétisation, la réduction de l'usage de l'automobile, le logement sur la grand-rue, les rapports sur l'état de la ville et divers autres sujets.

En considérant les relations entre l'économie, l'environnement et la vie collective d'un autre point de vue, les collectivités doivent voir dans la qualité de vie qu'elles peuvent offrir un atout important pour attirer et retenir les entrepreneurs, créer ainsi de l'emploi et s'assurer une bonne assiette fiscale. Au tableau 1.1, on peut voir comment la qualité de vie d'une collectivité saine est déterminée par une foule de facteurs, dont la qualité du système scolaire, l'accès aux services de santé, les possibilités économiques, la faible criminalité, les activités récréatives et culturelles, la propreté de l'air et de l'eau et l'abondance des espaces verts.

Alors que les villes commencent à considérer ce qu'une collectivité saine peut représenter au point de vue de la vitalité économique et de la satisfaction des besoins sociaux, l'entreprise privée entrevoit l'intérêt de protéger la qualité de l'environnement. Par exemple, dans *Green Is Gold* (1991), Patrick Carson et Julia Moulden énumèrent diverses raisons pour lesquelles le secteur de l'entreprise a tout intérêt à devenir «écologique», signalant notamment :

- le «néo-traditionalisme» de plus en plus affirmé du consommateur, qui, suivant des valeurs à la fois traditionnelles et nouvelles, recherche les produits bien confectionnés, fiables et honnêtement présentés et réfléchit sur les conséquences écologiques et morales de ses choix;
- le pouvoir de la population d'exiger des industries non polluantes et le syndrome du «pas dans ma cour» que suscitent les installations jugées indésirables telles que les décharges;
- la réglementation gouvernementale plus sévère;
- les avantages fondamentaux appréciables dont on peut profiter en produisant plus avec moins, en réduisant la production de déchets et en luttant contre la pollution.

## Tableau 1.1 Exemples d'indicateurs de la qualité de vie dans une ville saine

### Indicateurs économiques

Revenu moyen  
Possibilités d'emploi  
Diversification de la structure économique

### Indicateurs sociaux

Accès aux services de santé  
Accès aux services d'aide sociale  
Possibilités scolaires intéressantes  
Installations culturelles et récréatives  
Logement adéquat à prix abordable  
Criminalité et sécurité personnelle  
Accès aux transports en commun  
Approvisionnement en aliments adéquats

### Indicateurs environnementaux

Propreté de l'air, du sol et de l'eau  
Aménagement du territoire en considération des processus écologiques  
Habitats naturels diversifiés et sains  
Bruit  
Protection contre les inondations, l'érosion et les autres dangers

### Indicateurs esthétiques

Modèle d'urbanisme (architecture, paysage urbain et espaces libres) attrayant et possédant un caractère bien défini  
Liens avec le patrimoine culturel et naturel

### Indicateurs collectifs

Participation de la population aux décisions intéressant le bien commun  
Bénévolat  
Clubs philanthropiques, institutions religieuses, organisations ethniques, associations de résidents, groupes naturalistes, etc.  
Intégration des administrations et des organismes s'occupant des mêmes questions.

Source : adapté de l'Alberta. Environment Council of Alberta. 1988.

Longtemps, nous avons pensé qu'il fallait choisir entre emploi et environnement; pour certains secteurs déjà en difficulté, la nouvelle réglementation écologique a été la goutte qui a fait déborder le vase. Toutefois, un nombre grandissant d'entreprises, animées d'un esprit plus réaliste, tirent profit de leur «qualité écologique», l'exploitant tout à leur avantage pour

concurrer les «dinosaures» qui refusent de s'adapter. On en voit des signes évidents dans les produits, les services et la publicité des entreprises, depuis les fabricants de couches jusqu'aux magasins d'alimentation.

Carson et Moulden soulignent que la société traite actuellement la nature comme elle traitait le travailleur dans le siècle passé, alors que les entrepreneurs ne considéraient ni le coût, ni les avantages que procure une main-d'oeuvre en bonne santé et socialement stable. Ainsi, nous négligeons souvent de prendre en considération les coûts et les avantages que procure un environnement sain, de qualité durable, mais nous en faisons néanmoins les frais : diminution des ressources, disparition d'espèces de valeur, problèmes de santé, réchauffement de la planète, pollution des cours d'eau, fermeture des plages où l'eau est impropre à la baignade et ainsi de suite. Heureusement, on reconnaît de plus en plus qu'il faut envisager les coûts environnementaux véritables de toute activité économique.

Les coûts environnementaux, c'est-à-dire les coûts de l'équipement ou des procédés nécessaires pour se conformer à des règlements anti-pollution plus stricts, peuvent être ajoutés aux coûts de production et ainsi transmis directement au consommateur. De même, l'augmentation des coûts d'élimination des déchets peut s'accompagner d'une hausse comparable du prix des biens et services. Par ailleurs, on peut chercher de nouveaux débouchés, de sorte que les déchets d'une entreprise deviennent la matière première d'une autre. On trouve actuellement des exemples de recyclage dans le secteur riverain : ainsi, les matériaux de construction enlevés au site de réaménagement Daniel, à Etobicoke, qui sont recyclés au lieu d'aller au rebut, et le projet Harkow, où l'on propose de construire un centre de recyclage dans le secteur industriel portuaire pour le tri et le retraitement de divers matériaux de construction.

Le coût véritable d'un service peut être masqué par diverses subventions. Par exemple, en Ontario, le prix de l'eau dans

les villes ne représente que 65 p. 100 du coût de la distribution de l'eau, de l'épuration des eaux usées et de la gestion des eaux pluviales; le reste est couvert par des subventions provinciales, les impôts fonciers et les frais de lotissement.

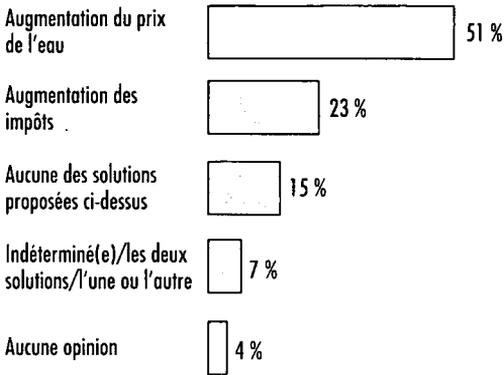
Il faut en outre beaucoup d'argent pour remplacer et moderniser l'infrastructure désuète afin d'avoir un environnement d'une propreté qui satisfasse aux critères actuels. Dans son rapport de 1991, le Comité consultatif sur la stratégie municipale et industrielle de dépollution (MISA) de la province de l'Ontario conclut que l'amélioration des services municipaux d'alimentation en eau et d'épuration des eaux usées coûterait en réalité quelque 250 \$ (ce qui reste de beaucoup inférieur aux coûts énergétiques moyens d'une habitation typique) plutôt que les quelque 70 \$ par personne par an qu'on paye actuellement. La facturation du coût réel présente un autre avantage : le consommateur, connaissant la valeur réelle des services fournis, est plus enclin à économiser l'eau et à surveiller les polluants.

Au moment où nous nous engageons dans un système économique qui exploite davantage la technologie, nous avons plus que jamais la possibilité d'instaurer des normes de qualité et de durabilité supérieures en matière d'environnement dans des secteurs tels que l'informatique, l'électronique, l'instrumentation,

**L'un des dilemmes de la perspective du «développement durable» vient de ce que les économies industrielles modernes ont si bien su éliminer dans nos sociétés les risques de manque de nourriture, de produits manufacturés et de services, que ce sont les terres, l'air et l'eau propres qui sont devenus rares.**

Environnement Manitoba. Non daté. *Discussion paper : harnessing market forces to support the environment.* Winnipeg : Environnement Manitoba.

## Financement de l'amélioration des cours d'eau et du secteur riverain



La moitié des personnes interrogées dans la région du Grand Toronto ont dit être favorables à une hausse du prix de l'eau qui servirait à financer l'amélioration des cours d'eau et du secteur riverain de Toronto.

Source : Environics Poll, 1991.

les fournitures sanitaires et médicales et les communications. Comme on l'explique dans un rapport récent *The New «Big Picture»* (Nuala Beck & Associates, 1991), il sera dorénavant beaucoup plus facile et plus efficace de prendre en considération les conséquences écologiques probables d'une activité dans ces secteurs que de garder la méthode actuellement appliquée à la plupart des industries, à savoir, tenter de réglementer leurs activités et, une fois que celles-ci sont bien implantées, réparer les torts qu'elles causent.

Dans *Competitive Advantage of Nations* (1990), Michael Porter conclut que la protection de l'environnement peut être profitable pour les économies nationales. Ses travaux montrent que les pays aux exigences les plus strictes en matière environnementale sont souvent parmi les plus gros exportateurs des produits visés; selon lui, la réglementation, lorsqu'elle est adéquate, c'est-à-dire qu'elle vise la prévention plutôt que simplement une réduction de la pollution ou la dépollution, peut aboutir à des innovations appréciables et ce, tant au point de vue environnemental que financier : les entreprises sont ainsi encouragées à mettre au point

des produits moins polluants ou plus rentables sur le plan de l'utilisation des ressources, produits qui représentent pour elles des économies et sont très appréciés à l'étranger.

## LA DURABILITÉ

La durabilité est l'un des autres éléments clés de la démarche axée sur l'écosystème, car pour obtenir un résultat durable, nous devons trouver des moyens qui durent pour assurer la santé, la conservation et l'équité : nous devons accepter que la Terre n'est pas l'héritage que nous ont laissé nos ancêtres, mais plutôt un bien que nous empruntons de nos petits-enfants.

Dans la culture mohawk, ce principe est bien intégré au processus décisionnel, celui-ci faisant intervenir un représentant de la septième génération, c'est-à-dire, une personne chargée d'examiner les décisions envisagées aujourd'hui du point de vue qu'auraient les descendants de la septième génération. Dans une telle optique, les décisions des administrations municipales (entre autres) devraient être étudiées en fonction d'un cadre temporel dépassant les habituels trois ou cinq ans du terme d'un politicien et même les 10 à 20 ans qu'on prévoit généralement dans les plans officiels.

La notion de durabilité a récemment gagné en popularité grâce à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland). La Commission a conclu que pour résoudre les problèmes associés au développement mondial, soit la pauvreté, la faim et la maladie, tout en luttant contre la détérioration de la biosphère, le seul moyen est de pratiquer un développement économique écologiquement durable, c'est-à-dire un développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

Dans le rapport qu'elle a remis à l'ONU en 1987, la Commission Brundtland fait état de réactions de toutes sortes, se manifestant par une prise de conscience de plus en plus profonde des problèmes sur les plans international,

national, provincial et local, tout au moins en paroles : les discours, les articles, les livres et les rapports foisonnent. Certes ce sont là d'importants signes précurseurs, mais comme tels,

ils n'apportent aucun changement. Le changement ne peut en effet se mesurer qu'à ce qui est réellement accompli.

Il ressort que nous faisons des progrès bien modestes (par exemple, le recyclage des ordures ménagères) en regard des changements profonds qu'il faudrait réaliser (en faveur d'un mode de vie moins axé sur la consommation).

Si tous s'entendent généralement pour dire que la durabilité est un caractère essentiel, aussi bien sur le plan mondial que national, provincial et municipal, on s'accorde beaucoup moins lorsqu'il s'agit d'en donner une définition et de décider comment la concrétiser. Certains ont laissé entendre que la Commission Brundtland est restée intentionnellement vague à ce sujet, estimant que le meilleur moyen d'attirer l'attention mondiale sur ces nouveaux impératifs était d'imposer l'idée qu'on peut avoir le beurre (développement économique) et l'argent du beurre (un environnement sain).

On a toutefois omis de décrire certaines des conséquences pénibles du développement durable. La Commission Brundtland a proposé d'accélérer la croissance économique, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, pour élever le niveau de consommation des pays plus pauvres. Ce qui n'est pas considéré ici, ce sont les changements fondamentaux qu'il faudra apporter à notre mode d'utilisation de l'énergie et de la matière pour que les processus écologiques et les ressources de la biosphère suffisent à maintenir partout sur la planète le niveau de vie du monde industrialisé.

L'étude du fonctionnement des écosystèmes nous permet de connaître les limites de la biosphère. Les êtres vivants ont besoin en

permanence d'énergie, d'eau et de substances nutritives. L'eau et les éléments nutritifs (notamment le carbone, l'azote et les minéraux) suivent un cycle dans l'écosystème : ils sont utilisés,

emmagasinés, transformés et réutilisés encore et encore. L'énergie, par contre, est fournie par le soleil et se dissipe graduellement à la faveur des échanges énergétiques qui s'opèrent d'un

organisme à l'autre dans la chaîne trophique. La croissance des écosystèmes est donc limitée par la quantité de matériaux disponibles et l'apport d'énergie solaire.

Quant aux systèmes économiques, ils s'appuient souvent sur des sources d'énergie non renouvelable (pétrole, gaz et charbon). Les matières utilisées ne sont pas constamment recyclées et finissent comme polluants dans l'air, l'eau ou le sol ou dans les amoncellements de produits de consommation mis au rebut dans les décharges. Un surcroît de pression s'exerce ainsi sur les écosystèmes, leur productivité et leur fonction de soutien vital s'en trouvant réduites.

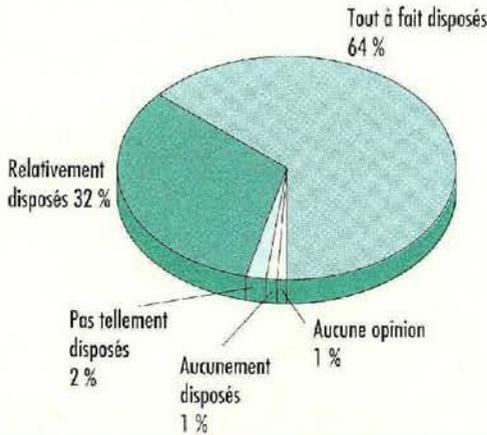
Il serait peut-être utile d'examiner davantage les notions conjointes de croissance et de développement : si la croissance quantitative infinie est impossible, il faut tendre vers une forme de développement qui apporte «un changement qualitatif dans un système économique sans croissance matérielle, en équilibre dynamique avec l'environnement» (comme le décrivent Herman Daly et John Cobb (1989) dans *For the Common Good*). En d'autres mots, il faut conserver le capital naturel, c'est-à-dire les forêts, les terres agricoles, l'air et l'eau propres et les minéraux, pour ne vivre que des intérêts. La chose paraît simple, mais pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'un changement fondamental se soit opéré dans la société, que notre mode de vie ne soit plus basé sur la consommation, mais sur la conservation, que nous consommions moins et

---

*Le développement économique  
écologiquement durable répond aux  
besoins du présent sans compromettre  
la capacité des générations futures  
de répondre aux leurs.*

---

## Disposition de changer de mode de vie



Près des deux tiers des résidents de la région du Grand Toronto interrogés lors d'un sondage se sont dit «tout à fait disposés» à changer profondément leur mode de vie pour contribuer à l'instauration d'une économie écologiquement durable; l'autre tiers s'est prononcé «relativement disposé» à faire de tels changements.

Source : Environics Poll, 1991.

sachions tirer meilleur profit de ressources plus limitées.

En quoi ces questions touchent-elles les résidents de la région du Grand Toronto?

Premièrement, en tant que cohabitants des autres êtres vivants de la biosphère, nous devons veiller à ce que les activités et le mode de vie des résidents de la région contribuent au caractère de durabilité à l'échelle mondiale. Plus de 90 p. 100 de la population de la région du Grand Toronto habite en région urbaine. À l'échelle de la planète, la situation est la même : les villes, grandes et petites, regroupent près de la moitié de la population mondiale; dans les pays les plus riches, plus de 70 p. 100 de la population est urbaine. Il est donc raisonnable d'affirmer que les activités urbaines ont un effet cumulatif à l'échelle de la planète ainsi que dans leur voisinage immédiat. Cette influence planétaire résulte de la production alimentaire pour l'exportation, du transport des produits alimentaires, du transport de l'énergie et de la matière, et enfin de la pollution de l'air et de l'eau, tant localement qu'à

distance. On en a la preuve dans le transport à longue distance des polluants atmosphériques, la destruction de la forêt tropicale, l'amenuisement de la couche d'ozone et l'effet de serre.

Deuxièmement, en tant que résidents de la biorégion du Grand Toronto, nous devons nous interroger sur les points suivants :

- Jusqu'à quel point l'économie, le milieu naturel et la qualité de la vie sont-ils durables chez nous?
- Quelles sont les corrélations probables entre la croissance démographique, les tendances économiques et la qualité de l'environnement dans l'avenir?
- Avec l'augmentation de la population de la région, sera-t-il possible de conserver l'actuelle qualité de vie, sans parler de l'améliorer?
- Comment les activités économiques influenceront-elles sur l'utilisation de la matière et de l'énergie et sur la production de polluants et de déchets?
- Quelle est la capacité de tolérance de la biorégion, concernant la population humaine et la faune?
- Quelles sont les limites naturelles de l'écosystème, jusqu'à quel point peut-il soutenir et tolérer les activités humaines?

Si l'on en juge aux signes d'épuisement déjà manifestes dans la biorégion du Grand Toronto, il semblerait que, si les tendances actuelles se maintiennent, la santé de l'environnement, l'économie et la qualité de vie sont loin d'être durables. Il est donc clair qu'il faudra dorénavant des stratégies et des plans élaborés dans une perspective de durabilité explorée honnêtement et à fond et abordée dans un esprit constructif.

## COMPRENDRE L'INTERACTION

Les écosystèmes peuvent s'étudier à différentes échelles : la plus grande, évidemment, est celle de la biosphère. Ce système, pratiquement en vase clos, est constitué d'une atmosphère, d'eau, de minéraux, de terre et d'organismes

vivants. Toutefois, comme tous les écosystèmes, la biosphère n'est pas véritablement un système autonome : elle a besoin de l'énergie solaire et subit l'attraction du soleil, de la lune et des planètes. Elle comporte de nombreux écosystèmes en interaction. Comme on peut le voir à la figure 1.2, les bassins hydrographiques de la région de Toronto font partie de la biorégion du Grand Toronto, qui elle-même fait partie du bassin des Grands Lacs, qui lui-même fait partie du bassin versant du Saint-Laurent et ainsi de suite.

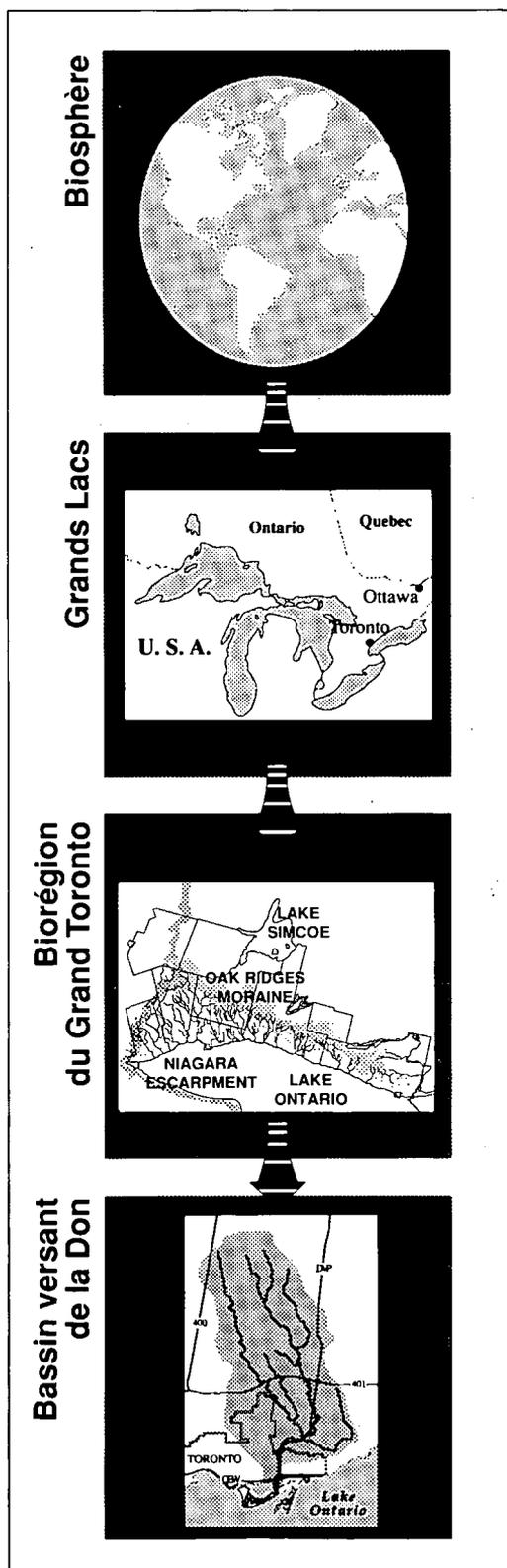
Les processus écologiques ont entre autres caractéristiques de rarement correspondre aux limites fixées politiquement, comme celles des municipalités. Vu les interactions nombreuses entre les écosystèmes, il est impossible de vraiment délimiter ces derniers, mais en pratique, on contourne cette difficulté en établissant des limites naturelles d'après des éléments comme les systèmes hydrographiques, les formes de relief, la végétation et le climat.

Comme on l'a déjà expliqué, la Commission royale a défini la biorégion du Grand Toronto d'après des limites naturelles : l'Escarpe de Niagara, la Oak Ridges Moraine et le lac Ontario. Les terres et les eaux de cette biorégion présentent des caractères climatiques et écologiques très semblables et les quelque 60 bassins versants qu'on y dénombre se jettent tous dans le lac Ontario. La plus grande partie de la région se trouve maintenant dans l'orbite économique de Toronto et dans les limites de déplacement des banlieusards; de ce point de vue, c'est notre chez-nous, l'écosystème dans lequel nous habitons, nous travaillons et nous nous divertissons.

Si l'on se représente la biorégion comme un tout, on voit mieux l'interdépendance et les liens qui existent entre ses divers composants : entre la ville et le milieu rural, les processus naturels et culturels, l'eau et la terre, les activités économiques et la qualité de la vie.

Comme l'explique Kirkpatrick Sale (1985) dans *Dwellers in the Land*, il faut d'abord connaître la biorégion : la géologie, les sols, le

**Figure 1.2 Les écosystèmes**

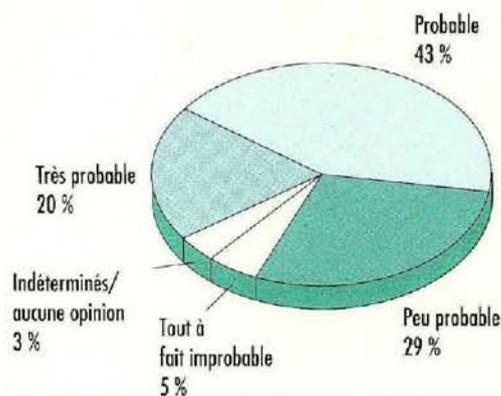


climat, les animaux, les plantes et les interactions entre l'homme et ces divers éléments. Quels processus naturels interviennent? Quels facteurs sont essentiels à la survie de la faune? Comment l'homme a-t-il influé sur les processus naturels et quelles sont ses interactions avec la faune? Quelle est l'histoire des indigènes habitant ces lieux? Que peut nous apprendre sur nous-mêmes l'histoire de la colonisation et du développement de la région? En d'autres mots, quelle est la dynamique de la biorégion du Grand Toronto et comment se distingue-t-elle des autres régions?

Cette réflexion avive notre sentiment d'appartenance à un lieu, d'y avoir des racines et d'être en contact avec le passé. Elle nous permet aussi d'évaluer ce que nous avons perdu et ce que nous risquons de perdre, à moins que nous prenions dorénavant nos décisions en considérant le véritable potentiel naturel et culturel de la région.

Nous sommes tous «des habitants de la terre», que notre famille soit établie dans la région depuis des siècles ou que nous soyons arrivés à une époque relativement récente, et nous avons tous besoin d'un contact

## Possibilité d'instaurer une économie écologiquement durable



Les résidents de la région du Grand Toronto interrogés lors d'un sondage se sont dit optimistes quant aux possibilités d'instaurer dans les dix prochaines années une économie écologiquement durable.

Source : Environics Poll, 1991.

véritable et quotidien avec la nature. Plus nous comprendrons la biorégion où nous vivons, plus nous la percevrons comme notre «chez-nous» et plus nos décisions et notre comportement s'harmoniseront avec ses qualités particulières, ses richesses et ses fragilités.

Dans *Out of Place* (1990), Michael Hough se penche sur l'homogénéisation des lieux urbains et sur la disparition de l'identité régionale qui s'ensuit. Selon lui,

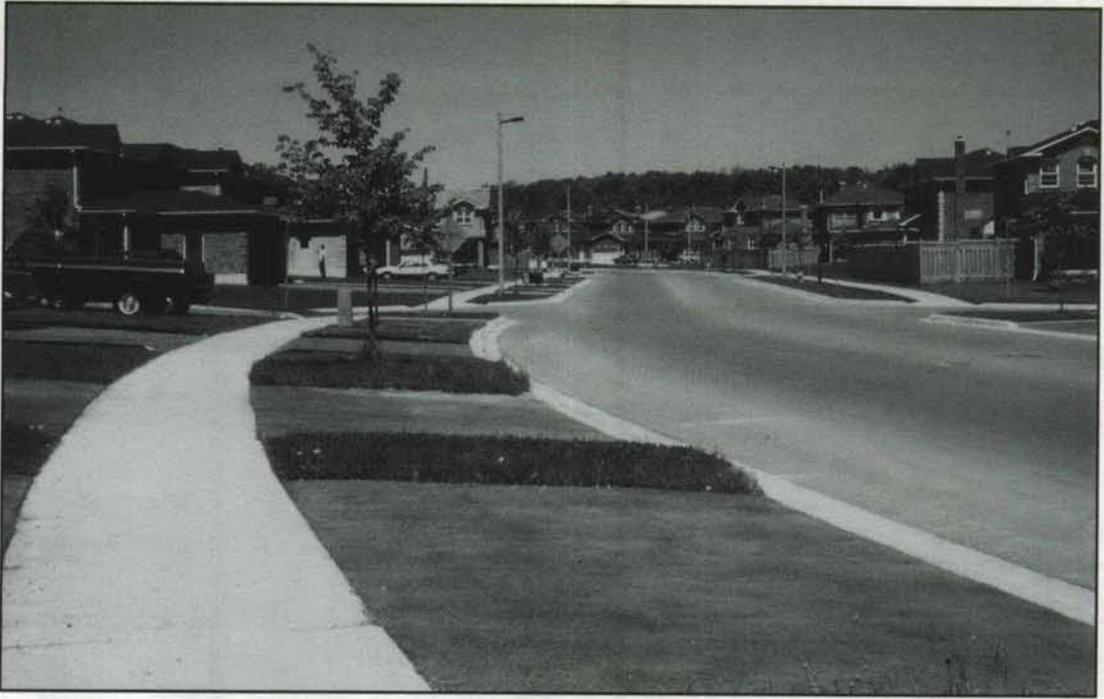
... un visiteur à qui l'on ferait faire le tour du monde en tapis volant pour le déposer finalement dans les banlieues de Toronto, de Bournemouth ou de Chicago aurait probablement de la difficulté à dire où il se trouve.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'urbanisation a atteint un rythme et une ampleur encore jamais vus, souvent au mépris du caractère naturel et culturel particulier des lieux touchés. Des paysages naturels sont fragmentés, la ville et la campagne sont indistinctes et l'uniformité est la norme pour les autoroutes, le lotissement, les centres commerciaux et l'aménagement linéaire.

Bon nombre des aménagements réalisés dans la biorégion du Grand Toronto depuis la fin de la guerre ne rendent rien du caractère naturel et historique particulier à la région, formant plutôt des paysages que l'on retrouve partout.

Nous devrions plutôt exploiter le véritable potentiel de la biorégion pour aménager un plus grand nombre de lieux distincts, remarquables et agréables. À cette fin, il nous serait utile de mieux connaître les éléments naturels de la biorégion, les promontoires et les plages du lac Ontario, les falaises de l'Escarpement de Niagara, les collines de la Oak Ridges Moraine, les vallées fluviales des cours d'eau et les marais qu'on trouve à leur embouchure; il serait bon, aussi, de savoir comment ils se sont formés et à quels processus ils sont soumis.

Nous devons aussi profiter de la leçon que nous enseigne l'histoire des indigènes et des pionniers dont témoignent nos campagnes,



*Cette ville pourrait être n'importe quelle ville de l'Amérique du Nord*

nos vieux quartiers, nos ports et nos installations industrielles. Tous ces témoins, et bien d'autres encore, nous rappellent que nous avons un passé riche, façonné par l'interaction des gens entre eux et avec leur milieu. Il nous est maintenant possible de conserver ce qui s'est rendu jusqu'à nous, de restaurer ce qui s'est détérioré et, avec suffisamment de précautions, de transmettre ce patrimoine aux générations futures.

Les vues sont importantes et utiles dans l'évocation d'un sentiment d'appartenance car elles contribuent à définir le paysage et lui donnent du caractère. Elles peuvent être naturelles ou avoir été créées au fil du temps par l'homme, qui bâtit les villes et modifie les paysages. Il se peut qu'au contraire l'homme les fasse disparaître ou les endommage s'il n'en tient pas compte dans ses projets d'aménagement ou de réaménagement.

Par comparaison aux autres grandes villes canadiennes situées au bord de la mer ou d'un cours d'eau telles que Halifax, Vancouver et Ottawa-Hull, les Torontois de l'époque moderne n'ont pas accordé autant

**C'**est à l'échelle régionale que la conscience écologique peut vraiment s'épanouir, que les citoyens peuvent se voir comme la cause d'un effet environnemental; à cette échelle, les questions écologiques ne relèvent plus du domaine de la philosophie et de la morale, mais tiennent plutôt de l'immédiat et du personnel. Personne, tout bien considéré, ne décide de polluer et de détruire les systèmes naturels essentiels à sa vie et à sa subsistance après avoir vu clairement les conséquences de ses gestes; personne n'épuise sciemment les ressources qui se trouvent sous ses pieds et sous ses yeux après avoir compris combien elles sont précieuses, nécessaires, vitales; personne n'extermine des espèces après avoir vu à quel point leur présence est importante dans la dynamique de l'écosystème.

Sale, K. 1985. *Dwellers in the land: the bioregional vision*. San Francisco : Sierra Club.

d'importance qu'ils auraient pu aux vues qu'offre leur territoire public. À Halifax, les vues entre la Citadelle et la mer font l'objet de directives très strictes. À Vancouver, on protège jalousement les vues donnant sur l'eau et sur les montagnes. Ottawa-Hull régit les vues du Parlement depuis la rive opposée de l'Outaouais et limite la hauteur des immeubles du centre-ville pour que rien ne bouche la vue de la Tour de la Paix.

Ces mesures n'ont pas que des fins symboliques : elles permettent de protéger et de conserver le caractère unique de ces villes et influent sur la forme et la structure urbaines avec une force comparable à celle des éléments naturels ou de la configuration des routes et des pâtés de maisons.

On l'oublie souvent, mais les vues du secteur riverain sont au nombre des éléments qui contribuent le plus puissamment à créer une impression marquante du Grand Toronto. Cette vaste étendue de ciel et d'eau nous donne des vues sur les baies, depuis le rivage, d'un bateau, des îles et des péninsules, en

plus d'un tableau complet du secteur riverain à vol d'oiseau. Ce panorama change sans cesse : le temps, le moment de la journée, la saison changent toujours, si bien que l'ambiance, les couleurs et la lumière ne sont jamais les mêmes.

Les monuments, tels que le lion qui marquait autrefois l'entrée du Queen Elizabeth Way 53, maintenant installé près de la rivière Humber, ou la Princes' Gate, qu'on peut voir à la Canadian National Exhibition, peuvent être importants dans la composition d'une vue et contribuer à caractériser un lieu.

Ils commémorent un événement, marquent un lieu ou représentent une interprétation historique. Malheureusement, nous avons eu tendance à négliger leur importance et leur potentiel pour la caractérisation des lieux.

Certaines municipalités du secteur riverain du Grand Toronto ont pris des dispositions spéciales pour exploiter les vues du lac; c'est le cas à Burlington avec le programme Windows-on-the-Lake. Dans l'ensemble, toutefois,



*Un lieu inoubliable, au caractère remarquable, Kensington Market*

la formulation des politiques d'urbanisme, des directives sur la conception des aménagements, des conditions d'approbation des projets et les autres modalités devraient mieux rendre compte de l'importance des vues qui donnent un caractère particulier aux espaces riverains.

Après avoir fait le tour des caractéristiques distinctives de la biorégion et déterminé comment elles peuvent nous être utiles pour protéger et améliorer le caractère particulier et diversifié de la région, afin de nous ménager des lieux d'habitation, de loisir et de travail de meilleure qualité, il est bon maintenant de considérer l'économie de la région et la nécessité de tenir compte du potentiel et des conditions locales et régionales en les plaçant dans le cadre national et international.

Comme l'explique Meric Gertler dans le document de travail *Toronto: The State of the Regional Economy* (1990) qu'il a préparé pour la Commission, il est possible d'élaborer des stratégies économiques régionales pour la région du Grand Toronto, en tirant partie des avantages existants. On pourrait y examiner les biens et services locaux, au point de vue quantitatif et qualitatif, de même que les ressources locales, en particulier la main-d'œuvre et l'infrastructure. La demande locale est essentielle, car elle permet aux entreprises d'être concurrentielles dans d'autres régions et d'autres pays : il semble que les exigences et le raffinement du consommateur local soient un aspect fondamental de ce qui rend l'entreprise concurrentielle ailleurs. La concurrence locale entre les entreprises d'un même secteur stimule également l'innovation et la recherche de produits supérieurs. Enfin, comme l'expérience de New York le montre, pour assurer la prospérité économique, il est primordial de conserver une qualité de vie élevée, c'est-à-dire, un environnement sain, un logement approprié, des services sociaux de qualité, des activités récréatives, une éducation de qualité et ainsi de suite.

Malgré tout, aucun gouvernement n'a la responsabilité de surveiller et d'influencer

l'évolution économique de la région comme si celle-ci était une entité intégrée. Plus grande que toutes les entités municipales ou régionales du secteur, la biorégion du Grand Toronto est cependant plus petite que le niveau suivant dans l'échelle administrative, soit le gouvernement provincial. Or, malgré son importance dans l'économie canadienne, ni le gouvernement fédéral, ni le gouvernement de l'Ontario ne lui accordent l'attention et le soin nécessaires pour qu'elle continue de remplir son rôle.

## L'INTÉGRATION DES PROCESSUS

Dans son rapport, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland 1987) signale qu'il y aurait lieu d'apporter des changements majeurs à notre façon de mener les entreprises et estime urgent d'intégrer les processus décisionnels touchant l'environnement au processus décisionnel économique. Comme la Commission royale, elle affirme en conclusion que la durabilité n'est chose possible que s'il s'accomplit une révolution dans nos esprits et notre organisation institutionnelle. Il faudra surmonter un grand nombre d'obstacles posés par des usages bien implantés pour nous sortir de la crise écologique et économique que nous traversons actuellement.

**Le passé est important : il nous révèle notre origine, notre état actuel et notre devenir. Le milieu bâti, les bâtiments, les quartiers et les paysages d'intérêt historique, architectural et culturel nous servent de repères, nous relient à un passé commun et nous apportent stabilité mentale et physique dans un monde en évolution rapide.**

Groupe de travail sur les parcs, distractions et aménagements publics. 1989. *Parcs, distractions et aménagements publics*. Toronto : Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto.

La mise en oeuvre d'une démarche axée sur l'écosystème, et la régénération économique et environnementale qui s'ensuivrait, se heurte entre autres à deux obstacles des plus résistants : la rigidité de la bureaucratie et la fragmentation des compétences. Ensemble, ces deux facteurs ont pour effet de paralyser une grande partie de nos systèmes d'administration et font qu'il est difficile, voire impossible, de prendre des décisions éclairées et intégrées.

Au risque de nous répéter, précisons que *pour améliorer nos décisions*, nous devons changer la *façon* dont nous prenons nos décisions; de nos jours, étant donné la nature

multidisciplinaire, plurisectorielle et multiadministrative des problèmes environnementaux et économiques, il faut un fil conducteur dans l'ensemble de disciplines, de secteurs et d'administrations qui influent sur la situation. Il est possible de créer de nouvelles institutions pour relever ce défi : 10 tables rondes provinciales, deux tables rondes territoriales, une table ronde nationale et des centaines de tables rondes municipales nous le prouvent. La table ronde, bien qu'on commence à peine à y recourir, a déjà fait ses preuves comme moyen de concertation : grâce à des formes novatrices de processus décisionnels par consensus, elle permet de réunir des personnes prônant des points de vue différents pour leur donner la possibilité de discuter et de surmonter leurs divergences d'opinions. Les organismes consultatifs, commissions et groupes de travail peuvent aussi être porteurs de changement et contribuer à l'assouplissement des institutions. Des catalyseurs comme peuvent l'être les tables rondes ont parfois une influence déterminante sur la naissance de partenariats entre différents secteurs, entre les institutions d'un même secteur et entre les administrations.

Pour remplir son mandat, la Commission royale a joué un rôle de catalyseur, favorisant le changement de notre façon d'étudier, d'élaborer

et de mettre en oeuvre les politiques visant la durabilité dans les secteurs riverains, les villes et les régions; son cheminement pourrait peut-être en éclairer d'autres. En fait, tout au long du travail de la Commission, beaucoup se sont intéressés à nos méthodes et certains ont commencé à en appliquer; certains aspects de notre travail pourraient peut-être se révéler utiles ailleurs (avec des ajustements, toutefois, la région et les circonstances étant différentes).

En vertu de son mandat, le commissaire était tenu de consulter de manière approfondie toutes les parties concernées et de s'efforcer

d'obtenir l'accord des organismes visés par ses recommandations. Dans le travail de recherche et d'analyse que nécessitait son mandat, il s'est servi d'une conception multisectorielle et a

beaucoup fait pour qu'on donne suite à ses recommandations. La Commission a ainsi pu apporter des changements et contribuer à secouer l'inertie à laquelle elle s'est heurtée. Ses activités de mandataire se regroupent comme suit : liaison entre les ressources, soutien des processus, rôle de catalyseur et recherche de solutions.

## **LIAISON DES RESSOURCES**

Dans la conception multidisciplinaire, multiadministrative et multipartite qu'elle a appliquée, la Commission a mis en liaison des organismes, des organisations, des niveaux gouvernementaux et des individus, qui, parfois, n'avaient jamais travaillé ensemble, voire, ne s'étaient jamais rencontrés.

Au cours des trois années de son existence, la Commission a créé 16 équipes pour la préparation de ses rapports, choisissant toujours les membres dans des secteurs, domaines et champs d'intérêts différents : les promoteurs immobiliers se sont mis à parler avec les écologistes, les techniciens de la circulation avec les architectes paysagistes, les scientifiques avec les militants de la région et les

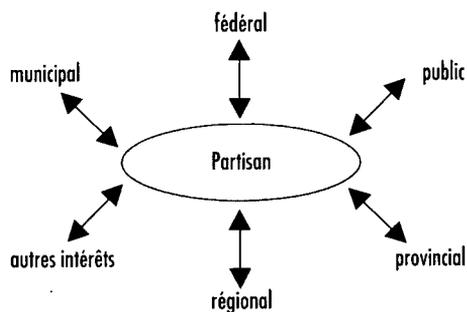
---

*Si nous voulons améliorer nos décisions,  
nous devons changer la façon dont nous  
prenons nos décisions.*

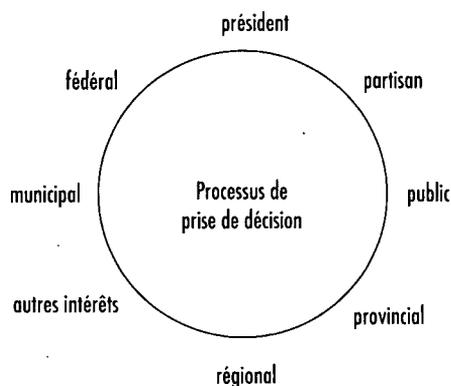
---

## Figure 1.3 Comparaison des processus décisionnels

### Fragmentation



### Table ronde



Source : Barrett, S., et Kidd, J. 1991. *Voies multiples : vers une démarche axée sur l'écosystème : un rapport des phases I et II d'un examen environnemental de East Bayfront du secteur industriel portuaire*. Publication n° 11. Toronto CRFSRT.

fonctionnaires du gouvernement fédéral avec les représentants des villes. Dans bien des cas, ce mode de travail a abouti au consensus, à la confiance et à la création de partenariats qui autrement n'auraient pas vu le jour. En outre, les liens forgés entre les personnes mises en contact se sont parfois étendus à leur réseau, leurs collègues, et un partage de valeurs, d'informations et de ressources s'en est suivi.

Si les équipes multipartites ont réussi leur travail, c'est-à-dire la préparation de documents d'étude résumant l'essentiel des consultations, c'est parce qu'on a invité les participants à mettre de côté les intérêts des organisations dont ils émanaient. Il s'agissait pour eux de transmettre le point de vue de leur organisation sectorielle, mais non de la représenter. Nombre d'entre eux ont trouvé dans cette formule une liberté qui leur a permis de mettre de côté les considérations territoriales, de se dégager des anciennes façons d'aborder les problèmes et de voir ceux-ci en fonction de nouvelles données, avec un regard nouveau, dans une nouvelle perspective. Les 15 rapports des groupes de travail et les 14 documents techniques préparés

indépendamment de la Commission étaient empreints d'une grande créativité, mais ils n'en étaient pas moins ancrés dans la réalité, car chaque position ou recommandation formulée a subi l'épreuve de la faisabilité et de l'acceptabilité.

### FACILITER LA BONNE MARCHÉ DES PROCESSUS

Simplement par ses «bons offices», la Commission a souvent pu débloquer un processus qui s'était arrêté; ici, en créant un comité de direction, là, en convoquant une réunion, là encore en jouant le rôle d'animateur (et parfois de médiateur), la Commission a pu analyser les divers aspects de la situation et favoriser le changement, faisant ainsi éclater le carcan administratif qui existait de longue date. Étant donné qu'elle n'avait qu'une fonction consultative, qu'elle n'enlevait le pouvoir d'aucune des administrations concernées et qu'elle était temporaire, elle a pu être un intermédiaire honnête dans une plus grande mesure que ne l'aurait été un organisme permanent investi de pouvoirs par la loi.

De par l'usage qu'elle a fait des audiences publiques (voir l'introduction), la Commission

en a facilité le processus : en veillant à ce que les audiences soient informatives et se déroulent dans un esprit amical, elle a favorisé une communication ouverte, de sorte qu'il n'a pas été nécessaire de recourir aux avocats. La libre circulation de l'information a ouvert de nombreux processus jusque là restés exclusifs; plusieurs groupes ont exprimé leur satisfaction d'avoir la possibilité de formuler leur point de vue dans leurs propres termes, dans le cadre d'un débat ouvert.

Souvent, la population est consultée soit trop tôt, soit trop tard : trop tôt lorsqu'aucun document n'a encore été produit sur les points essentiels de la situation et sur les options qu'on pourrait envisager; trop tard lorsque presque toutes les décisions sont déjà formulées, ce qui donne aux citoyens l'impression qu'on les consulte pour les apparences. Toutes les audiences publiques de la Commission s'inspiraient des documents d'étude préparés par les représentants des diverses parties concernées.

La « famille » de représentants et de parties intéressées qui ont régulièrement suivi les activités de la Commission a été tenue au courant par toutes sortes de moyens, dont le *Bulletin* n'était pas le moindre. Cette publication maison, produite à l'ordinateur à peu de frais, s'est révélée efficace pour faire connaître la Commission, ainsi que d'autres groupes, à tous les participants. À la fin du mandat de la Commission, la liste de diffusion comportait plus de 7 500 noms.

## **EFFET DE CATALYSE**

Les commissions royales ont le droit, mais non l'obligation, de rester indépendantes. Souvent dans le cours de l'élaboration de ses recommandations, la Commission a présenté ses projets aux organismes que ceux-ci visaient, dans bien des cas avec l'aide des membres d'un groupe de travail, pour ensuite travailler à la défense de ses positions.

Au début, cette méthode active et interventionniste était loin de rallier les nombreux organismes et organisations spéciales qui prennent part à l'administration de la région. La

deuxième année, toutefois, la plupart en étaient venus à considérer cette formule comme un moyen de briser les contraintes paralysantes qu'imposait une bureaucratie fragmentée.

Les rapports provisoires ont été essentiels à la fonction de catalyseur qu'a remplie la Commission. Très tôt, les représentants ont constaté qu'on les écoutait; en outre, les gouvernements et les organismes concernés ont pu réagir avec promptitude, ce qui a démontré le sérieux de la démarche entreprise. Les problèmes étant résolus à mesure, la Commission pouvait sans tarder passer à d'autres questions.

En produisant des rapports provisoires, la Commission a évité de donner des raisons de croire que les documents qui lui étaient soumis allaient tout simplement dormir sur une tablette; nos idées ne se perdaient pas dans les méandres d'une obscure bureaucratie. Tous ces rapports sont l'aboutissement d'un travail de fond considérable, mené au sein des groupes de travail et dans les processus de consultation. Après la publication, la Commission poursuivait activement le travail avec d'autres organismes qui endossaient et mettaient en oeuvre les recommandations formulées.

## **LA RECHERCHE DE SOLUTIONS**

Après avoir analysé une foule de dossiers et tiré des conclusions en conséquence, après avoir précisé le débat, affermi les positions et secoué l'inertie, la Commission a formulé des recommandations sur ce qu'on pourrait faire pour résoudre des problèmes qui, dans de nombreux cas, étaient en suspens depuis longtemps. La majorité des principales recommandations des deux premiers rapports provisoires ont été adoptées et sont maintenant mises en oeuvre, en tout ou en partie.

Dans une certaine mesure, c'est grâce au processus de consultation élargie et interactive mis en place dès le départ qu'on a abouti à un certain nombre de solutions réalisables. Si la politique est l'art du possible, la formulation des politiques est l'art du faisable; or, pour déterminer ce qui est possible il n'y a rien de mieux que de soumettre le projet envisagé à une

critique publique, ouverte et approfondie. Même si bon nombre des solutions proposées étaient quelque peu imparfaites, elles étaient acceptables en général. Plutôt que de recourir aux systèmes traditionnellement employés dans l'élaboration des politiques, systèmes qui limitent souvent les possibilités d'éprouver les mesures envisagées par une évaluation ouverte, nous pouvions réévaluer les positions initiales et, avant de formuler des recommandations, faire des ajustements ou des suppressions que les gouvernements et les organismes permanents n'auraient pu se permettre sans difficulté.

## INITIATIVES

Les processus intégrés dont la Commission s'est servie ont contribué à éliminer certains des obstacles qui freinent la recherche, l'analyse, la prise de décisions et la mise en oeuvre et qui auraient pu nous empêcher de traiter avec efficacité les problèmes économiques, sociaux et écologiques d'aujourd'hui. Les efforts déployés pour instaurer la démarche axée sur l'écosystème ne sont pas isolés : il se fait beaucoup de travail dans cette voie au Canada et ailleurs dans le monde.

En 1992, il y aura au Brésil une grande conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement; des représentants de tous les coins du monde se réuniront pour faire connaître l'expérience de leur pays et déterminer, entre autres, ce qui peut être fait au sujet des effets cumulatifs de l'urbanisation sur la biosphère. Étant donné que près de la moitié de la population mondiale vit dans des zones urbaines, cette conférence pourrait donner lieu à des changements considérables.

L'International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) aide les villes, partout dans le monde, à traiter les questions environnementales qui se posent dans leur territoire. En été 1991, cet organisme a installé son secrétariat mondial et son bureau central nord-américain à Toronto, ayant arrêté son choix sur la région à cause de la réputation qu'elle s'est faite par la promotion active de

la gestion locale de l'environnement. L'ICLEI doit représenter les gouvernements locaux dans les organisations internationales s'occupant de questions environnementales, travailler aux grands dossiers de l'environnement en collaboration avec les villes de toutes les parties du monde et promouvoir l'excellence en gestion municipale des affaires environnementales.

Comme l'ICLEI l'a constaté, bon nombre de municipalités ontariennes ont déjà entrepris de réduire leur incidence sur l'environnement, tant à l'échelle planétaire que locale. Pour introduire des considérations d'ordre environnemental dans leurs processus décisionnels, ces villes ont recours à de nouveaux processus, aux études d'urbanisme, aux politiques, aux règlements, aux programmes, aux comités consultatifs en matière environnementale, aux processus d'évaluation environnementale municipaux et aux conditions régissant les projets d'aménagement. Les initiatives collectives sont aussi plus répandues, les populations y recourant pour résoudre les problèmes environnementaux qui se posent chez elles.

Le Healthy City Office de Toronto illustre bien comment l'on peut adapter des processus pour faciliter l'intervention municipale coordonnée. Le Bureau est un agent des changements car il travaille avec la population, les milieux d'affaires et le gouvernement dans le but d'assurer à tous une bonne qualité de vie. L'un de ses projets récents, par exemple, portait sur les moyens de transport socialement et écologiquement plus sains que ceux qui s'utilisent actuellement. Le rapport qu'il a récemment publié sur la question (*Evaluating the Role of the Automobile: A Municipal Strategy*, (Toronto, 1991), a été préparé par un groupe de travail composé de représentants de l'administration municipale, de la Toronto Transit Commission, de GO Transit, des milieux d'affaires, des groupes écologistes et des contribuables. On y fait état du coût réel de l'utilisation de l'automobile (consommation d'énergie, pollution de l'air et pollution par le bruit, effets sur la santé, mobilisation d'espace pour les routes et le stationnement, etc.) et l'on propose une stratégie générale

qui permettrait d'en réduire les effets par la réduction des émissions, la réduction du trafic, la réorientation des principes gouvernant l'aménagement du territoire et la promotion d'autres moyens de transport.

De plus en plus, dans les études d'urbanisme, on s'efforce de tenir compte des aspects écologiques des questions abordées. Par exemple, la région de Halton a préparé un nouveau plan régional (1990) dans lequel on présente ce qu'on voudrait voir advenir du paysage et de la population des lieux dans un avenir lointain, soit dans 50, 100 ou 500 ans. Halton prévoit arriver au développement durable en appliquant deux principes : la protection des terres et la santé des collectivités. Il s'agit de conserver les formes de relief et de freiner l'expansion urbaine, de telle sorte qu'un équilibre sain se maintienne entre les besoins sociaux, économiques et écologiques des collectivités.

### Changements d'habitudes les plus importants



Le recyclage, l'utilisation des transports en commun et la réduction de la production de déchets sont quelques-unes des nouvelles habitudes que les résidents de la région du Grand Toronto interrogés lors d'un sondage se sont dit prêts à prendre pour s'assurer une économie écologiquement durable.

Source : Envirionics Poll. 1991.

Un certain nombre de municipalités ont aussi proposé de nouveaux plans officiels dans lesquels l'environnement occupe une place beaucoup plus importante qu'auparavant. Par exemple, dans *Towards A Liveable Metropolis*, plan que la communauté urbaine de Toronto a présenté en 1991, on préconise de nouvelles façons d'aborder les problèmes auxquels les populations locales sont confrontées. On propose notamment un cadre décisionnel à trois composants : intégrité de l'environnement, viabilité économique et bien-être collectif. Au nombre des mesures mentionnées dans le rapport, signalons l'intégration de considérations écologiques, sociales et économiques au processus révisé d'évaluation des projets d'aménagement, l'évaluation de l'état de l'environnement dans le territoire de la communauté urbaine de Toronto et l'élaboration d'une stratégie pour veiller à ce que les pratiques et les politiques des entreprises soient écologiquement conséquentes.

Le *Cityplan '91* de la ville de Toronto comporte également une importante composante écologique, fondée sur le principe suivant :

Les résidents de Toronto, les travailleurs et les visiteurs ont droit à un environnement favorable à leur santé et à leur bien-être et ... ont l'obligation de le conserver pour les générations à venir.

Bon nombre des propositions présentées dans ce plan visent directement la protection et l'amélioration du patrimoine naturel de la ville, tandis que d'autres introduisent indirectement des considérations écologiques.

Le comté de Mono, reconnaissant qu'il est important de gérer les réserves d'eau dans une perspective de durabilité, a chargé un comité d'examiner les effets cumulatifs des projets d'aménagement réalisés dans les secteurs bordant les cours supérieurs du nord-ouest de la biorégion. En collaboration avec les offices de protection locaux, la Commission de l'Escarpeement de Niagara et les ministères des Affaires municipales et de l'Environnement, le comté de Mono a

organisé une conférence, qui a eu lieu en octobre 1991, pour examiner l'état de nos ressources en eau, les pratiques actuelles en planification des ressources en eau et le partage des responsabilités dans la gestion des eaux.

La Credit Valley Conservation Authority (CVCA) s'est aussi occupée activement de protéger et de conserver ses ressources en eau, en l'occurrence, la rivière Credit et ses affluents. À la fin des années 1980, la CVCA constatait que la gestion des eaux pratiquée jusque-là, inspirée essentiellement du point de vue du génie hydraulique, ne permettrait pas de conserver la rivière en bon état à long terme. Après avoir réalisé des études approfondies sur les ressources en eau, elle a élaboré une démarche de gestion axée sur l'écosystème suivant laquelle on commence par évaluer l'état de l'environnement, après quoi on peut passer aux plans d'aménagement des bassins secondaires. La CVCA travaille actuellement à quatre de ces plans d'aménagement en collaboration avec les municipalités des lieux, les promoteurs et les organismes gouvernementaux concernés. Pour obtenir cette participation multiple, il a fallu que, dès le départ, les décideurs comprennent les contraintes et les possibilités propres à chacun des bassins considérés.

En plus de participer à la préparation des plans d'aménagement des bassins secondaires de la CVCA, les ministères des Richesses naturelles et de l'Environnement se sont joints aux représentants des municipalités et des offices de protection, ainsi qu'à d'autres organismes gouvernementaux, pour élaborer un cadre de travail applicable à la gestion des bassins versants des régions en voie d'urbanisation en Ontario. En s'inspirant d'une démarche axée sur l'écosystème, on a formulé des directives provisoires sur l'élaboration et la mise en oeuvre des plans d'aménagement des bassins secondaires et sur l'intégration des objectifs de la gestion des ressources en eau aux plans officiels.

Dans un certain nombre de municipalités, des programmes protègent les zones écologiques importantes. Par exemple, dans le plan officiel de la région de Halton, on définit

les critères en fonction desquels une zone peut être désignée écologiquement fragile; les projets d'aménagement sont interdits dans ce genre de zones et l'on exige une étude des incidences environnementales pour l'aménagement du territoire adjacent à une zone désignée fragile.

À Halton, de même que dans un certain nombre d'autres villes de la biorégion, on est de plus en plus intéressé à conserver les «îlots de verdure» que représentent les zones écologiques fragiles. En 1989, la Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority (MTRCA) adoptait une stratégie sur les espaces verts (*Greenspace Strategy for the Greater Toronto Region*, 1989) avec gestion intégrée du territoire et des ressources naturelles de la région. En s'inspirant de cette stratégie, on a entre autres proposé d'appliquer un processus multipartite à la planification de l'aménagement du bassin versant de la rivière Don et un réseau de sentiers reliant le secteur riverain, les vallées et la Oak Ridges Moraine dans la région du Grand Toronto.

En 1989-1990, Ron Kanter, alors député provincial libéral, a examiné pour le gouvernement ontarien les diverses stratégies possibles concernant les espaces verts dans la région du Grand Toronto. Dans son rapport (*Space for All*, 1990), il dresse un répertoire des espaces verts existants et, soulignant leur importance pour la qualité de la vie et la santé de l'environnement, il demande qu'on prenne immédiatement des mesures pour en assurer la conservation.

Pour apporter leur contribution à l'étude de Kanter, ou y donner suite, de nombreuses municipalités, notamment Halton, Scarborough et Whitby, ont élaboré une stratégie des espaces verts. Il y est question de protéger et de relier les zones écologiques fragiles, les vallées, les terres humides, les zones d'alimentation aquifère, les bois, les parcs, les terrains riverains et les autres éléments du même genre.

La ville de North York a fait figure de pionnier en réhabilitation par l'agrandissement et l'amélioration des espaces naturels

de son territoire. Plantant des espèces végétales indigènes, elle a créé un nouvel habitat naturel et donné à la population un milieu sain et diversifié se prêtant aux activités récréatives passives. Les parcs naturels sont un premier pas vers la durabilité : les espèces indigènes qui s'y trouvent, étant adaptées aux conditions locales, exigent moins d'entretien, de produits chimiques et d'eau.

Tous les paliers de gouvernement sont de gros consommateurs et pourraient stimuler dans une large mesure le marché des produits durables, réutilisables et recyclables. La municipalité de la communauté urbaine de Toronto a demandé aux villes qui la composent de formuler des politiques d'achat écologiques, comportant notamment des mesures telles que l'emploi d'huile recyclée dans les véhicules municipaux, d'ustensiles réutilisables et de papier recyclé.

Certaines municipalités examinent l'état de l'environnement dans leur territoire en tant que facteur de qualité de vie, demandant aux citoyens de faire connaître leur opinion et leurs attentes en vue d'une planification à long terme. Par exemple, la région de Waterloo a chargé un comité consultatif sur la qualité de vie de prendre connaissance de l'opinion des citoyens et d'établir un cadre commun qui guide l'évolution de la collectivité. Ce comité a constaté que le développement durable doit devenir le fondement des décisions de l'individu et de la collectivité pour que la qualité de vie dans la région se maintienne et s'améliore.

On peut aussi se servir de la réglementation pour favoriser la durabilité. En raison des dangers que les substances contribuant à l'amenuisement de la couche d'ozone présentent pour la santé humaine et écologique, la ville de Toronto (1990) a adopté un règlement qui interdit et régit l'utilisation, la récupération et l'élimination des produits contenant des chlorofluorocarbures, des halons ou d'autres substances contribuant à l'amenuisement de la couche d'ozone, ainsi que des produits dont la fabrication nécessite de telles substances. Ainsi, avant de mettre au rebut les réfrigérateurs, climatiseurs

et extincteurs, il faut les vidanger pour récupérer les chlorofluorocarbures et les halons qu'ils contiennent afin de les déposer dans un site approprié.

La ville de Toronto a fixé des conditions aux projets d'aménagement afin que la protection de l'environnement soit davantage considérée. Ainsi, les projets doivent comporter une analyse de l'incidence du bruit avec prévision de la production sonore et des moyens permettant d'en réduire les effets sur le milieu environnant. Dans tous les grands projets d'aménagement il faut maintenant prévoir des stratégies de recyclage et de réduction de la production de déchets. Les nouveaux aménagements de plus de 10 000 mètres carrés (107 600 pieds carrés) doivent satisfaire aux normes établies en matière de conservation d'eau et d'économie d'énergie. Pour limiter l'utilisation de l'automobile, les nouveaux projets d'aménagement non résidentiel, pour lesquels on exigerait normalement au moins 75 places de stationnement, doivent désormais comporter un plan de gestion du trafic où l'on indique les autres moyens de transport que les travailleurs pourront emprunter pour se rendre sur les lieux de travail.

Certains groupes de citoyens ont aussi pris de puissants moyens pour protéger et améliorer le patrimoine naturel : le groupe de Black Creek, mis sur pied au début des années 1980 par des citoyens habitant dans le bassin du ruisseau Black, a milité pour la protection et la réhabilitation du ruisseau. Il a planté plus de 2 000 arbres et arbustes dans la vallée, a obtenu la modification de divers projets d'aménagement pour qu'on y tienne compte de la santé de l'environnement et, contre l'érosion des berges du ruisseau, a placé des roches qui ont formé un nouvel habitat. Il a reçu de l'aide financière de divers paliers de gouvernement et s'est vu offrir la collaboration du Conservation Council of Ontario (CCO).

Le CCO cherche aussi à se rapprocher d'autres populations pour les encourager à participer activement à l'assainissement de l'environnement. Avec l'aide de cet organisme, les populations intéressées peuvent élaborer des

plans d'action où sont décrits leurs problèmes en matière d'environnement et de ressources ainsi que les stratégies correctrices qu'on propose de mettre en oeuvre dans les années à venir. La municipalité de la communauté urbaine de Toronto sera la première à se doter d'un tel plan d'action; celui-ci doit porter sur quatre grands aspects : la réduction de la production de déchets, les espaces naturels, la conservation de l'eau et la qualité de l'air.

L'établissement de partenariats entre les différents paliers de gouvernement peut faciliter les interventions visant la protection de l'environnement. Par exemple, dans le plan d'action correctrice du port d'Hamilton, on est à préparer un programme en vue de restaurer un espace de 605 hectares (1 495 acres) d'habitat aquatique et faunique à Cootes Paradise et à l'embouchure du ruisseau Grindstone. On propose d'en faire un projet conjoint réunissant les gouvernements fédéral et provincial, l'administration municipale et l'entreprise privée. Environnement Canada a récemment consacré à ce projet 4,2 millions de dollars (le tiers du coût total prévu) du fonds pour la dépollution des Grands Lacs.

Les initiatives du gouvernement provincial peuvent aussi favoriser dans une mesure appréciable la durabilité écologique. Le Plan de l'Escarpement de Niagara est l'un des rares plans d'aménagement du territoire au Canada, et le seul en Ontario, en vertu duquel des compétences sont conférées pour une entité écologique. Dans ce plan, on interdit les projets d'aménagement qui sont incompatibles avec le milieu naturel et qui briseraient la continuité de l'escarpement et du territoire environnant.

Des projets d'aménagement imposent un fardeau similaire à la Oak Ridges Moraine, importante forme de relief au caractère hydrologique fragile, située au nord de Toronto. Le gouvernement provincial a entrepris une étude d'urbanisme de deux ans pour élaborer une stratégie à long terme concernant la Oak Ridges Moraine. En attendant, des directives provinciales (Provincial Implementation

Guidelines on the Oak Ridges Moraine, 1991) doivent permettre de faire en sorte que seuls les projets d'aménagement compatibles avec le caractère de fragilité de la Oak Ridges Moraine sont approuvés. Par exemple, en vertu des directives, les espaces naturels, les zones d'alimentation aquifère et les formes de relief doivent être protégés en attendant qu'une stratégie soit arrêtée.

Vu le rythme de croissance dans la région du Grand Toronto, le gouvernement provincial a entrepris une étude d'urbanisme (Greater Toronto Area Urban Concept Study) qui s'est achevée en 1991. On y présente l'estimation des besoins en infrastructures, des coûts comparatifs en capitaux, de la qualité et de l'efficacité des services urbains et des incidences environnementales de trois modes d'aménagement de la région du Grand Toronto, à savoir, le mode «étendu», le mode «centralisé» et le mode «nodulaire». De ces trois modes d'aménagement, le mode «étendu», c'est-à-dire, l'urbanisation continue à faible densité en périphérie des zones bâties existantes, est celui qui mobilise le plus de territoire rural et de ressources naturelles; en outre, comme il suppose une forte utilisation de l'automobile, c'est aussi celui qui se traduirait par la plus grande consommation d'énergie en plus d'entraîner une forte augmentation de la pollution de l'air.

Le mode «centralisé», c'est-à-dire la concentration à forte densité de la croissance démographique dans les zones bâties existantes, et plus particulièrement dans la communauté urbaine de Toronto, serait le plus économique au point de vue de la consommation d'énergie et de l'occupation du territoire, mais il serait difficile d'aménager suffisamment d'espaces libres en zone urbaine. Quant au mode «nodulaire», suivant lequel la croissance se répartit dans toute la région du Grand Toronto en s'organisant de façon compacte autour de «noyaux» déjà existants, c'est le mode qui risque le moins de déranger les populations en place et qui permet le plus de diversité de logements, de densités et de mélanges population-emploi; en outre, il entraîne moins

## LA RÉHABILITATION D'UN COURS D'EAU : LE PROJET BLACK CREEK

La ville et l'eau font rarement bon ménage : l'établissement d'une population humaine, quelle qu'en soit l'importance, signifie habituellement la destruction de l'habitat, la pollution de l'eau et, tôt ou tard, la modification du lit des cours d'eau pour l'aménagement d'habitations et d'infrastructures. On peut observer ce phénomène, avec des variantes plus ou moins prononcées, un peu partout dans le monde : la Seine à Paris, le Chao Phraya à Bangkok et la Vistule à Varsovie. Les ruisseaux et les rivières de Toronto ne font pas exception. Ce qui est exceptionnel, par contre, c'est la formation d'un groupe de citoyens qui ont uni leurs efforts pour lutter contre la détérioration du ruisseau de leur quartier; il s'agit du projet Black Creek, mis sur pied pour protéger le ruisseau Black.

En 1982, Sandy Agnew, qui a grandi tout à côté du ruisseau, et John Maher, qui habitait dans le voisinage, ont formé un groupe avec d'autres résidents du quartier pour lancer le projet Black Creek. Le but était de protéger et de réhabiliter le ruisseau Black et les écosystèmes associés, entreprise d'envergure, aussi bien à l'époque que de nos jours.

Le ruisseau Black, un affluent de la rivière Humber, s'est beaucoup détérioré depuis l'arrivée des premiers Européens dans la région. La plus grande partie de son bassin a été déboisée pour des fins agricoles, puis pavée pour des aménagements urbains; une grande portion du bassin ayant été imperméabilisée par les revêtements de pavage et les immeubles, une forte proportion des eaux de ruissellement, dues aux pluies et à la fonte printanière, ne peuvent plus pénétrer dans le sol, d'où, normalement, elles s'écouleraient lentement jusqu'au ruisseau. La pluie tombe maintenant sur les pavés et les toits d'où elle s'écoule jusqu'aux conduites des égouts pluviaux.

Actuellement, en période de précipitations modérées ou fortes, le ruisseau grossit soudainement. Le puissant courant qui en résulte est dangereux pour les animaux et les humains et cause une forte érosion des berges. Dans certaines parties de son cours, le ruisseau passe dans des canaux : les eaux, s'engouffrant dans ces conduites droites aux parois lisses, prennent beaucoup de vitesse.

Cette camisole de force que constituent les canaux signifie aussi la disparition de l'habitat aquatique et riverain, ainsi que l'augmentation des dommages que peuvent causer les inondations. Dans les parties du ruisseau ainsi aménagées, il n'y a pas de pierres sous lesquelles les insectes pourraient s'abriter, ni de plantes qui pourraient servir de nourriture à de petits mammifères ou à des oiseaux.

Certains des affluents du ruisseau Black sont encore en pire état : ils ont été entièrement recouverts et font maintenant partie du réseau d'égouts pluviaux de la ville; qui plus est, comme c'est presque toujours le cas des cours d'eau urbains, le ruisseau Black et ses affluents sont pollués. Des sédiments, dégagés par les travaux de construction, sont emportés jusqu'au ruisseau dont ils troublent l'eau, ce qui empêche la pénétration de la lumière, essentielle aux organismes aquatiques, et colmatent le fond, y étouffant toute vie animale et végétale. Les rejets que les usines évacuent dans les égouts pluviaux, les produits chimiques employés pour le traitement des pelouses, le détergent qui sert au lavage des voitures, l'huile et les autres produits chimiques d'usage domestique que nous évacuons régulièrement dans les égouts, toutes ces substances aboutissent dans le ruisseau. Rares sont les espèces qui peuvent survivre dans un milieu aussi inhospitalier.

La plantation d'arbres dans le bassin versant du ruisseau a été l'une des premières mesures de réhabilitation mises en oeuvre par le groupe du projet Black Creek. La réapparition de certaines espèces végétales présentes avant l'urbanisation a rétabli l'habitat naturel et ralenti l'infiltration de l'eau dans le sol, si bien que le débit du ruisseau est devenu plus stable dans les zones de végétation.

Les arbustes et les arbres qu'on a plantés ont aussi contribué à la stabilisation des berges, tandis que les roches placées au bord du ruisseau ont ralenti l'érosion. Habituellement, plusieurs jours par année, on peut voir les membres du projet et la population, souvent des étudiants du voisinage, creuser des trous et planter des arbres dans diverses parties du bassin versant du ruisseau. Il y a eu aussi des jours de nettoyage où la population et la Brigade des jeunes environnementalistes ont ramassé les rebuts (dont plusieurs centaines de chariots de magasinage) qui jonchaient les abords du ruisseau.

Le projet Black Creek a aussi contribué indirectement à la protection du ruisseau par l'influence qu'il a exercée sur les plans d'aménagement. En 1983, le groupe a convaincu la ville de York de refuser la création d'un dépôt de neiges usées, projet dont la réalisation aurait aggravé la détérioration du ruisseau Lavender. En 1985, le groupe a sauvé de la destruction un lot boisé de Vaughan qu'on voulait niveler au bulldozer pour aménager un étang destiné à recueillir les eaux pluviales. Cet étang existe aujourd'hui, en fait il se trouve juste à côté du lot boisé, mais cet ajout au patrimoine naturel est utile, car, sur les conseils des membres du groupe, on l'a aménagé de façon à y incorporer des terres humides.

Grâce à des fonds obtenus de divers paliers de gouvernement et à des dons de particuliers, le groupe du projet Black Creek a supervisé l'inventaire du patrimoine naturel dans le bassin versant du ruisseau, installé 300 mètres (985 pieds) d'enrochements contre l'érosion, tracé le plan d'un réseau de pistes cyclables et de sentiers d'interprétation de la nature s'étendant dans toute la vallée et planté plusieurs milliers d'arbres.



*Cet étang aménagé dans la vallée du ruisseau Black pour la collecte des eaux pluviales est aussi un habitat naturel*

Pour ce qui est de l'avenir, on veut restaurer le lit naturel et les berges du ruisseau dans certaines des parties où des canaux ont été construits. À l'embouchure, cette restauration permettrait aux poissons de la rivière Humber de monter à nouveau dans le ruisseau, tandis que tout au long du cours se formeraient des habitats pouvant accueillir de nombreuses espèces. La restauration est

un processus très lent qui peut être marqué d'autant d'échecs que de succès. En définitive, une telle entreprise ne peut réussir à long terme que si les résidents de l'ensemble du bassin versant sont déterminés à tenir le rôle de gardiens de ce patrimoine naturel.

de gaspillage d'énergie et de ressources que le mode «étendu».

Les réactions qu'ont suscitées ces concepts dénotent un consensus en faveur de la croissance nodulaire, sous une forme ou une autre; on signale toutefois qu'il faut approfondir cette notion, c'est-à-dire définir un projet commun pour la région du Grand Toronto, analyser les perspectives d'avenir sur le plan économique et déterminer comment celles-ci peuvent influencer sur la croissance, examiner

les besoins en services, concevoir des modèles de quartiers plus compacts où la vie reste agréable et préciser ce que ce mode d'urbanisation signifie au point de vue de l'environnement et des espaces libres. Le Bureau de la région du Grand Toronto prépare actuellement un document sur les perspectives d'avenir qui doit servir de base à la définition de valeurs et d'orientations générales qui puissent guider l'évolution de cette région complexe et dynamique.



*L'Escarpement de Niagara, près de Milton*

## **LES PRINCIPES DE LA RÉGÉNÉRATION DU SECTEUR RIVERAIN**

Toutes ces études et ces initiatives montrent l'inquiétude profonde et croissante qu'inspire l'avenir de la région du Grand Toronto et aboutissent à un consensus grandissant quant à la nécessité d'intervenir, et promptement, pour s'assurer une qualité de vie saine et durable. Les moyens qu'on peut prendre pour relever ce défi sont multiples; il y a lieu, maintenant, de coordonner les interventions en les réunissant dans un cadre formant un ensemble plus vaste et plus efficace. Selon la Commission royale, il est possible d'y parvenir en travaillant à la régénération du secteur riverain et de la biorégion.

La régénération nous apparaît comme un processus de réhabilitation qui vise à restaurer et à protéger la qualité de l'environnement et qui permet de prévoir et de prévenir les dommages ultérieurs. Pour ce faire, il faut s'efforcer d'adapter les aménagements et activités actuels et veiller à ce que les nouveaux projets favorisent la santé, la diversité et la durabilité de l'écosystème dans tous ses aspects : milieu physique, collectivités humaines et activités économiques.

Pour soutenir cette démarche, la Commission énonce dans *Un point tournant* neuf principes dont l'application permettrait d'améliorer la qualité et la durabilité du secteur riverain du Grand Toronto : propre, vert, continu, ouvert, accessible, utilisable, diversifié, abordable et attrayant. (Les applications de ces

principes sont examinées dans *Un point tournant* ainsi que dans les chapitres suivants du présent rapport).

## PROPRE



Toutes les activités et tous les nouveaux aménagements doivent être harmonisés avec les processus naturels de façon à ce qu'ils contribuent à l'assainissement de l'environnement. L'air, le sol, les sédiments et l'eau ne doivent contenir aucun contaminant susceptible de s'opposer à l'utilisation bénéfique du secteur par l'être humain et d'autres organismes vivants.

Il faut dépolluer les sols, les eaux souterraines, les sédiments et les cours d'eau. Dans les nouveaux aménagements, il faut prévoir les meilleurs dispositifs possibles pour lutter contre la pollution des eaux de ruissellement et en régulariser l'écoulement, réduire la consommation d'énergie de chauffage et de climatisation, limiter le plus possible l'utilisation de l'automobile, réduire la production de déchets, recycler les déchets et réduire la consommation d'eau. Dans la mesure du possible, il faut aussi adapter et moderniser les aménagements existants.

## VERT



Les éléments naturels et le relief doivent former une «infrastructure verte» dans les villes,

les banlieues et les zones rurales de la biorégion. L'infrastructure verte peut comporter des habitats naturels tels que les terres humides et les forêts; des formes de relief telles que les promontoires, les vallées, les plages et les falaises; des zones d'alimentation aquifère; des parcs et d'autres types d'espaces libres.

Il faut rétablir et protéger la diversité et la productivité des biocénoses en mettant en oeuvre des mesures visant à :

- préserver la diversité génétique de la flore et de la faune indigènes;
- rétablir et protéger la santé des habitats naturels et du biote;
- maintenir les processus écologiques naturels.

## CONTINU



Il faut rétablir et maintenir la continuité entre les sites du patrimoine naturel et culturel partout dans la biorégion. Il s'agit notamment de relier :

- les habitats naturels;
- la ville et la campagne;
- les collectivités humaines;
- le passé et le présent;
- l'homme et la nature.

Un réseau de couloirs de verdure devrait relier les habitats naturels et les collectivités humaines du secteur riverain, des vallées, des plateaux, de l'Escarpement de Niagara et de la Oak Ridges Moraine. Dans la mesure du possible, il faut aménager ces couloirs pour relier et intégrer les terres publiques afin de constituer un réseau «nodulaire» s'étendant dans toute la

bioregion. Il faut aménager dans ces couloirs des pistes cyclables et des sentiers piétonniers dont la population pourrait se servir pour son agrément et pour ses déplacements.

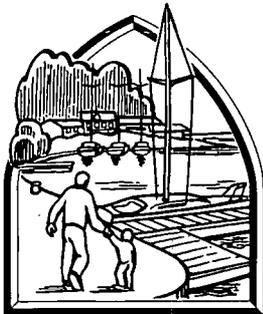
Dans les projets de réaménagement, il faut prendre en considération le patrimoine culturel et architectural et l'incorporer de façon à assurer une continuité avec le passé et à protéger les lieux à caractère particulier.

## OUVERT



Il faut conserver les vues du lac Ontario ainsi que les baies, les promontoires, les péninsules et les îles qui existent actuellement. En outre, les vues qu'on a sur certains sites grâce à la présence d'une grande étendue d'eau (par exemple, les vues de la ville, depuis l'Ontario Place, ou de la baie Humber) doivent être considérées comme des attraits à exploiter dans l'aménagement du secteur riverain. Il faut s'assurer que les constructions riveraines ne bouchent aucune vue sur le lac ou ne s'avancent trop au bord de l'eau.

## ACCESSIBLE



Les centres d'activité et les collectivités du secteur riverain doivent être accessibles par la route et par les transports en commun, et ces derniers doivent être de plus en plus privilégiés. Le secteur riverain doit être accessible pour l'agrément de

tous à pied ou à bicyclette; il faut, au besoin, faire d'importantes améliorations pour créer un passage là où les voies de transport et les corridors ferroviaires font obstacle. Le secteur riverain doit offrir sécurité et accessibilité à tous les groupes de la société, y compris les handicapés, les enfants et les aînés.

Là où le bord de l'eau est accessible au public, il faut l'indiquer clairement. Dans les nouveaux aménagements, il faut prévoir une voie donnant accès au secteur riverain avec la possibilité d'y circuler. Là où l'accès au secteur riverain ne peut être continu, il faut prévoir des voies d'accès à intervalles acceptables, ainsi que des voies de communication parallèles depuis le rivage.

Tout en rendant le secteur riverain accessible à la population de la région, il faut tenir compte des besoins des résidents et prendre toutes les précautions voulues pour leur assurer sécurité et intimité.

## UTILISABLE



Le secteur riverain doit continuer de se prêter à une gamme d'utilisations publiques et privées qui :

- se rapportent principalement à l'eau;
- permettent au public d'avoir accès au littoral, de l'utiliser et d'en jouir;
- mettent en valeur les quartiers résidentiels et favorisent les utilisations commerciales et industrielles appropriées;
- réduisent les déplacements pour le travail par l'équilibre local qu'elles offrent entre les possibilités d'emploi et de logement;

- sont respectueuses de l'environnement, tant par leur forme que par leur fonction;
- entrent le moins en conflit avec les collectivités ou utilisations adjacentes;
- sont conçues et gérées de façon à améliorer le microclimat et à favoriser le bien-être et l'utilisation des lieux à long terme.

Il faut aménager, utiliser et gérer le secteur riverain de façon à améliorer la sécurité des lieux et à limiter le plus possible :

- les atteintes à la sécurité personnelle de la part des autres utilisateurs;
- les inondations et l'érosion;
- les accidents provoqués par des substances dangereuses.

## DIVERSIFIÉ



Le secteur riverain doit offrir une diversité de paysages, de sites, d'habitats naturels, d'utilisations, de programmes et d'expériences. Les résidents et les visiteurs profiteront de cette diversité, tout comme les animaux qui vivent dans le secteur riverain, qui s'y arrêtent en cours de migration ou qui y passent l'hiver.

Dans l'ensemble des utilisations et des installations correspondant aux demandes conflictuelles du public, il faut, dans les limites de tolérance de l'écosystème, équilibrer les aspects suivants :

- public et privé;
- urbain et rural;
- régional et local;
- résidentiel et récréatif;
- industriel et commercial;
- milieux bâtis et milieux naturels;

- utilisation à grande échelle et à petite échelle;
- utilisations actives et passives;
- animation et tranquillité;
- gratuité et droits d'admission.

## ABORDABLE



L'aménagement et la gestion du secteur riverain doivent être envisagés de façon à offrir des possibilités de renouvellement économique et à tirer le maximum des ressources limitées des gouvernements et du secteur privé.

Dans la mesure du possible, il faut intégrer les objectifs sociaux, écologiques et économiques de façon à pouvoir les atteindre le plus efficacement possible. Par exemple :

- certains projets seraient peut-être plus abordables si les activités étaient coordonnées dans le cadre d'un partenariat avec partage des ressources;
- les projets pourraient être conçus de façon à procurer des avantages multiples;
- un environnement sain est un cadre d'activité économique plus productif.

Il faut envisager les décisions dans une optique à long terme pour que les coûts sociaux et environnementaux des activités proposées entrent en ligne de compte dans les options retenues. Par exemple, si la protection de l'environnement faisait partie des éléments considérés dès le départ, la nécessité de mesures de réhabilitation ultérieures pourrait s'en trouver réduite, de sorte que le projet serait plus abordable et durable à long terme.

Il faut tout une gamme de parcs et d'installations, de façon que tous les groupes de la société,

quels que soient leurs revenus, puissent profiter du secteur riverain. Les projets résidentiels du secteur riverain doivent offrir un éventail de types de logement, y compris des logements à prix abordable.

## ATTRAYANT



La conception et l'aménagement doivent assurer la protection, l'amélioration et la création d'endroits distinctifs et mémorables dans le secteur riverain. Il s'agit donc d'atteindre l'excellence dans la conception de tous les aménagements, qu'il s'agisse de quartiers d'habitation ou d'autres types, de bâtiments, d'installations de transport, de parcs, d'installations récréatives, d'ameublement de plein air ou d'autres éléments.

La conception du secteur riverain doit :

- préserver les vues du lac;
- assurer une continuité avec le passé;
- mettre l'accent sur une conception et un regroupement harmonieux des bâtiments;
- tenir compte des rapports entre les bâtiments, les espaces libres et l'eau;
- utiliser des couleurs, des textures et des matériaux harmonieux;
- comprendre une gamme d'aménagements paysagers, depuis le site naturel et sauvage jusqu'à l'aménagement classique très travaillé.

## RÉSUMÉ

Grâce à la conception écosystémique, nous pourrions tirer le meilleur parti possible du secteur riverain du Grand Toronto, ce lieu qui a vu la naissance des collectivités peuplant maintenant la région, qui est à la fois source d'eau potable,

habitat naturel, site d'activités récréatives et de détente, et qui nous donne vue sur le lac.

Le secteur riverain du Grand Toronto est indissociable, non seulement du lac, mais aussi des 60 bassins versants qui s'y jettent. Avec ces bassins, l'Escarpement de Niagara et la Oak Ridges Moraine, il constitue l'une des biorégions les plus importantes de l'Ontario. Cette biorégion doit toutefois supporter un lourd fardeau économique, social et écologique. La prospérité économique et la qualité de vie n'y sont plus des faits acquis. Par ailleurs, le cadre administratif qui régit la biorégion fait souvent partie du problème, car il relève de systèmes bureaucratiques souvent rigides et d'administrations fragmentées.

En explorant ces questions, la Commission a constaté que la démarche axée sur l'écosystème offre de nouveaux points de vue et de nouveaux moyens d'action.

En considérant les écosystèmes comme des systèmes vivants dont l'homme fait partie, nous sommes mieux à même de comprendre le rôle que nous y jouons maintenant et la responsabilité que nous avons envers les générations futures. Par le passé, les décisions visaient dans bien des cas des objectifs fondamentalement économiques et sociaux, souvent aux dépens de l'environnement. La conception écosystémique s'articule sur le fait que tout est interrelié, ce qui signifie que l'aspect écologique doit faire partie du processus décisionnel, si bien que les relations entre les éléments de l'écosystème sont considérées comme trois anneaux entrelacés : l'environnement, la collectivité et l'économie.

Lorsqu'on regarde la biorégion comme un tout, on en saisit mieux le caractère particulier et l'on peut mieux comprendre les liens entre ses éléments : entre la ville et la campagne, entre les processus naturels et culturels, entre l'eau et la terre, entre les activités économiques et la qualité de vie. On comprend également qu'il est possible de formuler des stratégies économiques régionales exploitant les avantages que présente la région du Grand Toronto.

Il ressort que, pour assurer à la collectivité une vie saine dans des conditions durables, nous devons trouver le moyen d'adapter et d'améliorer

bon nombre des processus que nous appliquons à l'étude, à l'analyse, à la planification, à la révision, à la consultation et à la prise de décisions. Déjà, des changements s'opèrent, manifestes dans divers organismes et processus : les travaux de la Commission Brundtland, les tables rondes nationales, provinciales et territoriales sur l'environnement et l'économie, les initiatives d'un grand nombre de villes, les offices de protection de la nature, les groupes écologiques et les organismes gouvernementaux, la conscience de plus en plus aiguë de l'importance des enjeux que manifeste la population. Le travail de la Commission royale a démontré comment la démarche axée sur l'écosystème peut s'appliquer à des questions et à des lieux précis, comme on le verra plus loin dans ce rapport.

La santé de la biorégion et la qualité de vie qu'on y trouve, de même que la durabilité de l'économie et de la qualité de l'environnement, seront déterminées par ce que nous déciderons de faire des atouts que nous avons en main. La Commission croit que la démarche axée sur l'écosystème peut nous aider à nous assurer un avenir dont le cadre sera un milieu propre, vert, continu, ouvert, accessible, utilisable, diversifié, abordable et attrayant.





## CHAPITRE 2 : PRATIQUES DE PLANIFICATION

---

Comme l'explique la Commission royale dans sa publication numéro 12 intitulée *La planification pour la durabilité* (Doering et al., 1991) :

À mesure que le travail de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto a progressé, il est devenu de plus en plus clair — à la fois par les présentations des représentants et les études mêmes de la Commission — que le présent système de gestion environnementale et de planification de l'utilisation des terres ne propose même pas une protection minimale de l'environnement et moins encore la «démarche axée sur l'écosystème à la restauration et à la remise en état de la région du Grand Toronto», prônée dans *Un point tournant* (CRASRT, 1991).

Le chapitre précédent décrit certains changements que l'on doit apporter aux processus décisionnels, afin de mettre en oeuvre la démarche axée sur l'écosystème dans la région du Grand Toronto. Bon nombre de ces changements nécessitent une certaine forme de planification portant, entre autres, sur l'utilisation des terres dans les municipalités, la gestion des bassins versants, la régénération du littoral et l'aménagement.

Le concept axé sur l'écosystème est si vaste, il présente tellement de facettes, et dépend si étroitement de facteurs qui n'entrent que partiellement dans le champ de compétence des politiciens, des urbanistes, des concepteurs ou des promoteurs, qu'il existe une tendance à être d'accord avec ce

principe et à l'approuver en paroles, mais à éviter de définir des pratiques courantes appropriées. Par conséquent, il existe un danger réel qu'au lieu de révolutionner les pratiques de planification, comme elle pourrait et devrait le faire, la démarche écosystémique de la planification ne devienne pareille à une mince couche de vernis appliquée sur les anciennes pratiques, comme le sont les termes «respectueux de l'environnement» et «vert» utilisés en publicité.

Étant donné que nous voulons nous concentrer sur des actes concrets plutôt que sur les concepts ou la rhétorique, le présent chapitre contient quelques idées sur les «pratiques de planification axée sur l'écosystème». Par souci de commodité, nous avons abrégé «planification axée sur l'écosystème» par «planification écosystémique», tandis que le terme «pratique» est utilisé afin de rappeler à nos lecteurs que le rendement constitue l'épreuve ultime de notre engagement en matière de santé et de durabilité de l'écosystème. Par ailleurs, il serait présomptueux d'affirmer que l'on peut réellement «planifier» les écosystèmes, ceux-ci étant trop complexes, interreliés, dynamiques et souvent imprévisibles. Cependant, il est possible d'entreprendre une planification qui tienne compte des écosystèmes.

### CONTEXTE

On retrouve des suggestions pour la planification des écosystèmes dans le cadre d'un certain

**Il y a bien longtemps que la structure des zones urbaines est déterminée par la nature et les êtres humains, par les rivières et les collines, et les chemins de fer et les autoroutes. Il nous reste plusieurs choix et la tâche imposante, la planification, ne consiste pas à proposer une nouvelle structure, mais à se servir des points forts de la structure actuelle — et à percevoir cette structure de la façon dont les gens la vivent dans leur quotidien... Toutefois, s'attaquer à ces dures réalités représente un défi beaucoup plus grand et plus stimulant que de rechercher la perfection ailleurs.**

Whyte, W. H. 1968. *The last landscape*. Garden City: Doubleday & Company.

nombre d'initiatives récentes ou en cours de réalisation en Ontario. Ces propositions représentent une réponse au besoin de modifier les processus de planification en vue de faire face aux pressions croissantes et incompatibles qui s'exercent sur les terres, sur l'eau et sur les milieux naturels. Voici quelques exemples de ces initiatives :

- la Commission sur la réforme de l'aménagement et de l'exploitation du territoire en Ontario, présidée par John Sewell;
- les travaux du ministère des Affaires municipales visant à écologiser le processus de planification, à préparer un guide vert sur les pratiques de planification, à rationaliser le processus de planification et à élaborer des méthodes pour l'établissement des plans et des politiques provinciales;
- la préparation et la révision de nombreux plans officiels municipaux à l'échelle régionale et locale dans la région du Grand Toronto;
- la coordination, par le ministère des Richesses naturelles, des directives provisoires et de l'étude de planification pour la Oak Ridges Moraine;

- les travaux du Bureau de la région du Grand Toronto comprenant, entre autres, l'étude sur les structures urbaines (*Urban Structure Concepts Study* (Ontario, 1990)) et le document de perspective pour le Grand Toronto de l'an 2021;
- l'étude effectuée par l'ancien député Ron Kanter (1990), intitulée *Space for All*, qui décrit les choix proposés dans la stratégie relative aux espaces verts de la région du Grand Toronto (*GTA Greenlands Strategy*);
- l'examen quinquennal du Plan de l'escarpement de Niagara (Ontario, 1985);
- les recherches menées par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation sur des méthodes novatrices visant à protéger les terres agricoles;
- le projet d'amélioration du programme d'évaluations environnementales (PAPÉE) du ministère de l'Environnement;
- les travaux des ministères de l'Environnement, des Richesses naturelles et des Affaires municipales sur les directives visant à intégrer les objectifs de gestion des ressources en eau aux plans municipaux;
- l'examen effectué par le ministère des Richesses naturelles portant sur le rôle, le mandat, le financement et la constitution des offices de protection de la nature;
- le plan d'action correctrice de la communauté urbaine de Toronto.

Ces initiatives ont, pour plusieurs raisons, de très grandes chances d'influer sur les processus de planification à un moment particulièrement important. D'une part, comme on le mentionne précédemment, la biorégion du Grand Toronto en est à un point tournant de son développement. Si l'on ne planifie pas minutieusement les changements futurs, la qualité de l'environnement continuera de se dégrader, ce qui nuira à la qualité de vie.

D'autre part, bon nombre de plans officiels municipaux sont en cours d'examen ou d'élaboration. Deux régions, Peel et York, en sont encore à établir leurs premiers plans officiels, tandis qu'à Halton et à Durham, ces plans font actuellement l'objet d'une révision; quant à la communauté

urbaine de Toronto, elle prépare son deuxième plan officiel. Parallèlement, la plupart des municipalités locales amorcent l'examen de leurs plans officiels, et beaucoup de municipalités riveraines préparent un plan d'aménagement du secteur riverain.

On élabore actuellement des plans qui auront d'importantes répercussions sur les types de développement, la salubrité de l'environnement, la vie sociale et la vitalité économique de la région;

ces répercussions se feront sentir pendant très longtemps. Il est encourageant de voir que certaines municipalités semblent se tourner vers une planification axée davantage sur l'écosystème; le défi, c'est d'inciter toutes les municipalités à en faire autant, de sorte

qu'elles saisissent l'occasion d'assurer à la région un avenir sous le signe de la santé et de la durabilité.

Reconnaissant ces besoins, la Commission a recommandé, dans *Un point tournant*, d'examiner : ... les meilleurs moyens d'intégrer la doctrine et les principes d'une démarche axée sur l'écosystème à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et aux autres lois provinciales qui s'appliquent à la biorégion du Grand Toronto.

Par la suite, la Commission royale a formé un groupe de travail interdisciplinaire sur l'environnement et la planification, dont le mandat était de préparer un document de travail sur les questions relatives à l'incorporation de considérations d'ordre environnemental au processus de planification d'utilisation des terres, ainsi que de recommander les mesures qui garantiraient une meilleure incorporation. Le rapport de ce groupe de travail, intitulé *La planification pour la durabilité* (Doering et al.), a été publié en juin 1991 et constitue le fondement d'une bonne partie du présent chapitre.

## LA NATURE DU PROBLÈME

Dans la conclusion de *La planification pour la durabilité*, on s'entend généralement pour dire

qu'actuellement en Ontario, les processus de planification de l'utilisation des terres n'assurent pas une protection adéquate de l'environnement; cependant, les avis sur la nature du problème restent partagés :

Les environnementalistes s'inquiètent de la détérioration du milieu naturel : perte de régions naturelles précieuses comme les terres humides, les zones boisées et les vallées des

rivières; disparition des terres agricoles de choix et des paysages ruraux; pollution des cours d'eau; assèchement des aquifères, etc. Les gouvernements provincial et municipaux doivent faire face à des demandes contradictoires pour l'utilisation et la protection des

terres, de l'air et de l'eau, mais ne disposent pas de ressources adéquates pour y répondre. Les promoteurs soutiennent que les exigences environnementales ne sont pas clairement établies, et que les processus de protection de l'environnement ne font qu'entraîner des délais, augmenter les coûts et réduire le nombre d'options.

De toute évidence les problèmes sont nombreux et complexes. Dans les pages qui suivent, on mentionne quelques-uns des problèmes mis en lumière pendant les travaux de la Commission.

## PLANIFICATION OU RÉGLEMENTATION?

Les pratiques de planification axée sur l'écosystème existent depuis longtemps, mais elles n'ont pas encore une forme définie. On peut attribuer leur origine à Henry Thoreau, à Aldo Leopold, et à d'autres naturalistes qui les ont précédés ou leur ont succédé. Les premiers clichés pris de la Terre depuis l'espace, au cours des années 60, enchâssaient une vision écologique de la Terre : lorsque les gens ont vu leur planète dans sa totalité — non comme une espèce de boule immense au mouvement mécanique ou de globe terrestre, mais comme un astre vivant et mobile,

---

*On élabore actuellement des plans qui auront d'importantes répercussions sur les types de développement, la salubrité de l'environnement, la vie sociale et la vitalité économique de la région; ces répercussions se feront sentir pendant très longtemps.*

---



*Cooksville Creek, Mississauga: l'Office de protection de la nature de Credit Valley et la ville de Mississauga s'efforcent de remettre ce canal, endommagé par des pratiques d'aménagement, à son état naturel.*

splendide et fragile — leurs perceptions ont changé. En 1969, Ian McHarg publiait *Design with Nature*, l'un des principaux ouvrages portant sur l'intégration du concept de l'écosystème à la planification de l'utilisation des terres. L'auteur y explique comment les besoins des êtres humains peuvent s'intégrer harmonieusement dans le cadre des milieux naturels, plutôt que d'y être superposés de force, les humains et leur environnement y récoltant chacun des bénéfices.

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, on a pris davantage conscience des contraintes exercées sur les écosystèmes, mais dans la majorité des cas, on a réagi de façon limitée et au moyen de règlements, plutôt que de considérer la planification dynamique, axée sur l'écosystème et préconisée, entre autres, par McHarg. Dans le même ordre d'idées, les parcs et les réserves sont créés en raison de la disparition des habitats, afin de protéger des espaces de verdure. Des règlements sont mis en application pour régir l'aménagement des zones à risque, à cause des inondations et de l'érosion. Si l'air et l'eau sont pollués, on établit des règlements en vue de limiter les émissions. Plutôt que de reposer sur des plans officiels établis dans une perspective bien

définie, la croissance des collectivités s'effectue par étapes, les modifications étant apportées aux plans officiels en vue d'accéder à des demandes ponctuelles d'aménagement.

Par conséquent, on a consacré beaucoup d'efforts et d'argent à élaborer des structures de réglementation appropriées, à rédiger des règlements, à les appliquer ou à en discuter — souvent dans un climat d'hostilité, où les *promoteurs* et les *responsables* de la réglementation se rangent dans des camps opposés.

Dans une telle atmosphère, les promoteurs, qu'ils fassent partie du secteur public ou privé, consacrent plus de temps, d'énergie et d'argent à faire passer le plan par le processus de réglementation plutôt qu'à élaborer ce plan de façon innovatrice. Il en va de même pour les organismes environnementaux qui consacrent plus de temps à l'élaboration de règlements prohibitifs qu'à la planification constructive. Pourtant, ils ont l'impression d'agir dans l'intérêt de la population, car ils empêchent les autres de faire du dommage. Bon nombre d'urbanistes — formés dans le but d'établir et de soumettre des plans relatifs à des questions d'ordre pratique, écologique et

humain — s'aperçoivent qu'une fois entrés dans la fonction publique, leur tâche comporte la négociation et la mise en application des règlements.

Même si les règlements sont une partie essentielle de tout système de gestion de l'environnement, ils ne devraient pas être considérés comme étant une solution de rechange à une planification judicieuse axée sur l'écosystème. Il nous faut rétablir l'équilibre et consacrer plus d'énergie à élaborer des techniques de planification et de conception pratiques et intégrées, les règlements servant à garantir que l'on se conforme à la planification.

## RÔLE DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

En principe, la *Loi sur l'aménagement du territoire* laisse place à l'intégration des facteurs environnementaux dans la planification de l'utilisation des terres et le contrôle de l'aménagement. En pratique, cependant, on arrive difficilement à atteindre cet objectif dans l'application des dispositions qu'elle renferme.

La province peut formuler des commentaires sur les questions environnementales lorsqu'un plan officiel est élaboré ou fait l'objet d'un examen ou de modifications, ou encore lorsque des plans portant sur le lotissement ou les habitations en copropriété sont en cours d'élaboration. Toutefois, l'efficacité de ces processus d'examen est limitée par les mandats étroits de divers organismes environnementaux de la province, leur incapacité générale à arriver à un consensus, leurs ressources insuffisantes et le manque de normes cohérentes et applicables.

Ces difficultés sont envenimées par l'absence de directives provinciales claires en matière de priorités environnementales et de démarches écosystémiques de la planification. Par conséquent, il existe de grandes différences entre les démarches adoptées par les municipalités relativement aux questions environnementales, suivant la volonté politique, les priorités municipales, les ressources

et l'expertise. Certaines municipalités n'approuvent qu'en paroles la protection environnementale, tandis que d'autres essaient de l'appliquer de leur mieux, avec des degrés de réussite très variables. Ces démarches ponctuelles et peu cohérentes n'assurent aux écosystèmes qu'une protection très inégale, et les promoteurs éprouvent beaucoup de difficulté à se familiariser avec les règles du jeu.

Par exemple, l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* permet à la province de formuler des déclarations de principes applicables à l'aménagement municipal lorsqu'il s'agit de questions d'intérêt provincial.

Toutefois, jusqu'à maintenant, la formulation de déclarations de principes a été un processus lent, générateur de discordes. Les seules déclarations de principes en vigueur actuellement portent sur les lits d'inondation, les agrégats et l'habitation. Comme on l'explique dans *La planification pour la durabilité*:

Ainsi, des guerres de territoire interministérielles et intraministérielles au sujet des priorités et du contrôle empêchent les gouvernements d'en arriver à des ententes sur la substance des déclarations de principes. Un manque de volonté politique, et l'attitude selon laquelle il est parfois plus facile et plus sûr de ne rien faire, limitent le leadership provincial. Entre-temps, les décisions en matière d'utilisation des terres continuent cependant à être prises sans qu'il n'y ait de déclaration claire sur les priorités provinciales en matière d'environnement.

La Déclaration de principes sur les terres humides en est un bon exemple. Après dix ans de discussions et de paperasserie, les ministres des Affaires municipales et des Richesses naturelles ont annoncé, en septembre 1991, encore une autre version préliminaire de cette déclaration. Le gouvernement ontarien classe les terres humides selon leur importance sur le plan provincial — d'après leurs valeurs biologiques, sociales et

---

*Même si les règlements sont une partie essentielle de tout système de gestion de l'environnement, ils ne devraient pas être considérés comme étant une solution de rechange à une planification judicieuse axée sur l'écosystème.*

---

**Je suis persuadé que dès le début, le Créateur destinait ces marécages, ces tourbières et ces marais à demeurer des réservoirs naturels, et l'on doit s'interroger et réfléchir longuement avant de les éliminer en vue de quelque autre usage.**

Citation attribuée à Samuel Woodstock, personnage fictif qui a écrit dans *Our Valley*, bulletin des offices de protection de la nature, et que l'on a publiée dans le livre de Richardson, A.H. 1974. *Conservation by the people: the history of the conservation movement in Ontario to 1970*. Toronto : University of Toronto Press.

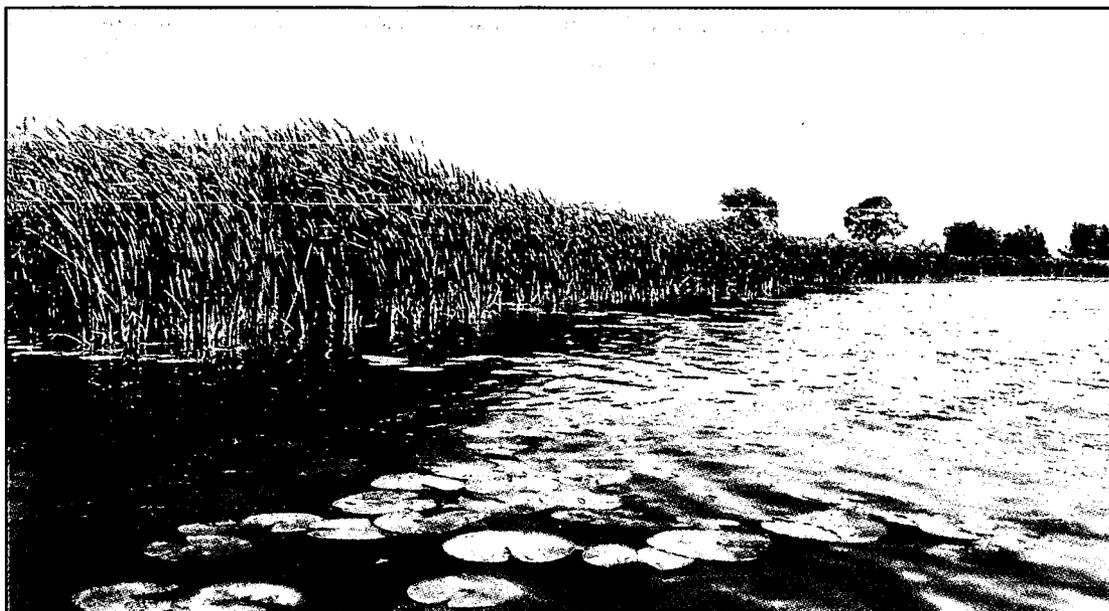
hydrologiques — cette échelle comportant sept catégories différentes. La Commission royale a noté avec satisfaction que la dernière déclaration de principes provisoire inclut les classes I à III dans sa définition de terres humides d'intérêt provincial qui entrent dans le champ d'application de cette déclaration de principes.

Cependant, à bien d'autres égards, la déclaration de principes provisoire sur les terres humides est décevante. Elle ne comporte pas de perspective de démarche écosystémique et, si elle est adoptée telle quelle, elle n'assurera qu'une

protection très restreinte des terres humides en Ontario.

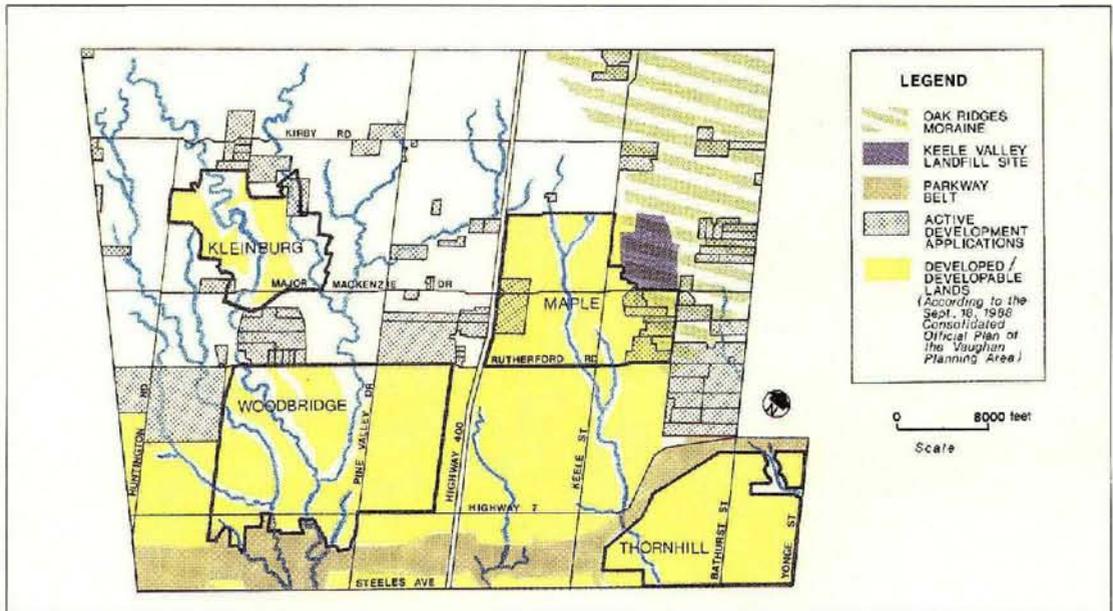
Comme toute autre déclaration de principes émise en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la déclaration de principes sur les terres humides peut seulement exiger que les municipalités "tiennent compte" de ses dispositions. Cela signifie que l'on doit prendre vraiment en considération la déclaration de principes, et que l'on doit fournir une explication si l'on décide de passer outre à ses dispositions, mais il n'est pas nécessaire qu'elle constitue le fondement des décisions. La déclaration de principes provisoire renferme d'autres points faibles, notamment :

- elle ne met pas l'accent sur les rapports écologiques dans les milieux humides, ni entre les terres humides et les terres environnantes, ni sur les influences exercées en amont;
- elle ne prévoit pas de zones tampons autour des terres humides;
- elle ne définit pas clairement les utilisations compatibles des terres, l'aménagement et le rôle des terres humides;



*Carruther's Creek Marsh, Ajax*

## Carte 2.1 Demandes de développement à l'étude, ville de Vaughan



- elle n'interdit pas la présence d'installations ou de services publics sur des terres humides d'intérêt provincial;
- elle n'exige pas que l'on modifie les documents de planification (plans officiels, règlements de zonage, etc.) dans un délai précis, conformément à la déclaration de principes;
- elle n'encourage pas les municipalités à protéger les terres humides qui ne sont pas classées comme étant d'intérêt provincial (classes IV à VII), bien que celles-ci puissent être importantes à l'échelle locale.

### PLANS MUNICIPAUX

La plupart des municipalités du sud de l'Ontario possèdent des plans officiels. Toutefois, ces plans ne prévoient pas de cadre de travail à long terme en ce qui a trait aux modifications. Au contraire, une démarche réactive explique la répartition et la forme des changements apportés aux plans officiels, ces modifications faisant suite à des demandes ponctuelles d'aménagement. Par conséquent, dans bon nombre d'endroits, on croit que le développement peut être permis

presque partout, sans tenir compte des terres agricoles ou des espaces ouverts désignés dans le plan officiel.

Dans certains cas, l'absence d'un plan officiel à jour pour guider le développement a été attribuée au gouvernement provincial, pour qui le développement ne peut être approuvé que si des servitudes (aqueduc et égouts) sont en place. Ainsi, dans les régions de York et de Durham, on a apporté, petit à petit, des modifications au plan officiel, selon les surplus de capacité mesurés dans différentes parties du réseau d'égouts collecteurs.

Cette façon de procéder tend à décourager les municipalités locales des diverses régions d'entreprendre une planification à long terme. Il semble courant de négliger les plans d'utilisation des terres existants; à preuve, il suffit de comparer les désignations des plans officiels à la répartition des demandes de développement. La carte 2.1 illustre une situation type, en l'occurrence la ville de Vaughan. Il faut souligner qu'en 1989, parce que l'on s'interrogeait sur les implications d'un développement par étapes à Vaughan, on a décidé d'effectuer un examen des politiques municipales en vue d'étudier les options futures et de produire

un cadre de travail de politique pour l'utilisation des terres et le développement.

## LES ÉCOSYSTÈMES TRANSCENDENT LES LIMITES MUNICIPALES

Une autre restriction importante aux processus de planification municipale réside dans le fait que bon nombre de caractéristiques et de processus propres aux écosystèmes — cours d'eau, eaux souterraines, forêts, populations fauniques et leurs migrations, déplacement d'air — transcendent les limites municipales. Les fondateurs des offices de protection de la nature l'ont bien compris, dans les années 1940. A.H. Richardson (1974), dans *Conservation by the People*, présente une citation du professeur A.F. Conventry, tirée de sa brochure de 1941 intitulée *Conservation and Post War Rehabilitation* :

Les ressources naturelles forment un système en équilibre fragile, dans lequel toutes les parties sont interdépendantes et ne peuvent être exploitées séparément avec succès. Dans le contexte actuel, on doit coordonner les connaissances pertinentes que l'on possède et leur mise en application au besoin, puis élaborer un plan détaillé de l'utilisation des ressources naturelles qui couvre l'ensemble des besoins publics.

L'article 21 de la *Loi sur les offices de protection de la nature* formule très clairement cette optique; en effet, il stipule qu'une autorité a le pouvoir de «faire des recherches et de mener des enquêtes sur le bassin hydrographique, et de prévoir un programme de protection, de restauration, de mise en valeur et de gestion des richesses naturelles qui s'y trouvent.»

Cependant, l'article 28 limite les pouvoirs réglementaires des autorités aux domaines suivants : l'utilisation de l'eau, les changements aux cours d'eau, la construction et le remblayage dans les lits d'inondation.

Étant donné que la *Loi sur l'aménagement du territoire* ne prévoit pas la planification dans des zones dont l'étendue dépasse celle des régions et des comtés, il n'existe pas de cadre juridique pour la planification de l'utilisation des terres dans des zones définies en fonction des écosystèmes, par exemple, les bassins versants, la Oak Ridges Moraine et la biorégion du Grand Toronto. Il serait possible de remédier à la situation s'il y avait concertation entre les municipalités et les autorités

de protection de la nature en matière de planification des zones définies à l'échelle des écosystèmes, mais il n'y a rien, à l'heure actuelle, qui encourage ce genre de démarche. Par exemple, le gouvernement provincial pourrait instaurer des

mesures incitatives sous forme de financement de programmes précis ou de projets importants conditionnel au respect des exigences provinciales.

Il existe quelques exceptions à cette situation courante. Le Plan de l'escarpement du Niagara est fondé sur une loi spéciale, la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, votée en 1973 et qui vise à protéger cette magnifique forme de relief et les terres avoisinantes en les considérant essentiellement comme un milieu naturel continu. Les directives et l'étude de planification qu'a récemment préparées la Province pour la moraine Oak Ridges indiquent que l'on reconnaît fermement la nécessité d'effectuer une planification axée sur les écosystèmes.

Dans l'ensemble, cependant, il semble difficile de mettre en application des mesures axées sur les écosystèmes, telles que le plan pour les bassins versants et le plan d'action correctrice. Même si tous les offices de protection de la nature ont établi des plans en 1983, leur mise en application a été entravée par le manque de coordination et d'engagement de la part des compétences en cause, mais aussi parce que la province n'exige pas que les recommandations et les stratégies relatives

---

*Une restriction importante aux processus de planification municipale réside dans le fait que bon nombre de caractéristiques et de processus propres aux écosystèmes — cours d'eau, eaux souterraines, forêts, populations fauniques et leurs migrations, déplacement d'air — transcendent les limites municipales.*

---

aux plans pour les bassins versants soient intégrées aux processus de planification municipale et de contrôle de l'aménagement. Ces questions ont été mises en lumière par le Comité consultatif des évaluations environnementales dans son rapport intitulé *The Adequacy of the Existing Environmental Planning and Approvals Process for the Ganaraska Watershed* (Byer, Gibson, et Lucyk 1989). Le comité a constaté ce qui suit :

... le caractère interjuridictionnel du bassin versant et de la moraine représente un défi de taille en matière de planification de l'utilisation des terres écologiquement vulnérables, surtout en raison du problème des effets cumulatifs. Chaque municipalité possède ses propres priorités et objectifs en fonction des enjeux particuliers qui relèvent de sa compétence. En l'absence d'initiatives spéciales, il est peu probable que les décisions des municipalités respectives soient cohérentes dans leur approche en matière de protection environnementale, ou qu'elles reflètent une compréhension approfondie des mesures requises pour assurer une protection globale de la qualité de l'environnement.

Le comité a également souligné que l'Office de protection de la nature de la région de Ganaraska n'a qu'une capacité limitée pour traiter ces questions, car il n'a ni le mandat ni le pouvoir d'établir et de mettre en application des politiques de planification pour le bassin versant.

## **CONCEPTION ET NORMES**

On peut citer de nombreux cas où les normes prévues pour garantir la sécurité publique ou l'efficacité technique des ingénieurs ont malheureusement pour conséquence de restreindre les possibilités créatrices.

Par exemple, l'élargissement des rues se fait souvent au détriment des arbres, que l'on coupe inutilement et, semble-t-il, à la guise des ingénieurs de la circulation routière, qui auraient pu les épargner au prix de quelques petits inconvénients pour la circulation des automobiles et des camions. Malheureusement, il ne s'agit pas de caprices, mais du fait que les ingénieurs sont prisonniers

des règles techniques. Personne — ni ceux qui ont commandé le projet d'élargissement des rues, ni même le Premier ministre du Canada — ne peut changer les paramètres de conception établis sans risquer de responsabiliser l'ingénieur pour faute professionnelle. Étant donné que ces normes sont fondées, entre autres, sur les concepts de sécurité publique, l'organisme qui engage un ingénieur s'expose à des sanctions si le devis ne satisfait pas aux normes. Donc, l'arbre est coupé, à moins que l'on ne change les normes.

Les normes influent également sur la forme et le type de croissance urbaine, par exemple, les normes sur la superficie des terrains, les marges de recul, la largeur des routes, les trottoirs, les services publics, les égouts d'eaux pluviales et d'autres éléments. Elles régissent, entre autres, la superficie de terrain utilisée pour la construction de maisons, l'aménagement urbain, l'étendue des surfaces pavées, le type d'installation d'évacuation des eaux usées. Il semble difficile, cependant, de changer des normes bien enracinées dans les processus de planification municipale et d'approbation du développement. Par exemple, de nombreuses municipalités semblent hésiter à répondre aux demandes de promoteurs en matière de zonage en vue de permettre la création de lots plus petits — bien que ceux-ci soient un facteur important dans l'établissement de municipalités à concentration plus élevée et dans la construction de maisons à prix abordables. Certains semblent s'inquiéter que cela n'entraîne une «dévaluation» de leur collectivité et une diminution de la valeur des propriétés avoisinantes.

Il faudrait réexaminer les normes en matière de développement et d'infrastructure en fonction des valeurs actuelles et des exigences que comporte l'impératif environnemental. Bien qu'elles représentent la sagesse acquise grâce à d'innombrables comités, elles se fondent essentiellement sur les valeurs humaines et peuvent être révisées si les valeurs changent. C'est justement ce qui est arrivé par le passé — on n'a pas toujours exigé d'avoir des fenêtres dans les chambres à coucher, par exemple, et les normes doivent continuer à changer si l'on veut maintenir ou accroître la santé de notre collectivité.

## NOUVEAU COUP D'OEIL SUR LES BANLIEUES

La croissance des banlieues s'est accompagnée d'une prolifération de l'automobile. Ainsi, les familles de classe moyenne pouvaient-elles fuir l'activité bruyante des commerces et des industries de la ville pour vivre dans la paix que leur promettait la banlieue. Cependant, ce qui est ironique mais non pas surprenant, plus les gens envahissaient les banlieues, plus elles perdaient leur air de tranquillité. Cette ruée vers les banlieues ne fut pas sans entraîner des perturbations environnementales, financières et (dans certains cas) sociales.

De plus, comme les gens continuent à s'établir toujours plus loin des centres-villes, ils contribuent ainsi à supprimer des terres agricoles et des espaces naturels fort précieux. Chaque nouveau lotissement de faible densité congestionne davantage les routes, car les automobilistes doivent conduire sur de plus longues distances pour se rendre au centre de la ville, pour leur travail et pour leurs loisirs. Le fait de faire ainsi la navette entre la ville et la banlieue, les moteurs tournant au ralenti dans d'interminables attentes augmente la pollution atmosphérique et accroît le niveau de stress. Et puis, fait déplorable, cette façon d'aménager le territoire contribue souvent et inflexiblement à l'isolement social, car elle s'adresse surtout aux «ménages typiques». Finalement, ces quartiers de faible densité engendrent des frais élevés de viabilité et constituent une mauvaise utilisation des terres.

Le groupe de River Oaks a présenté dernièrement à Oakville un projet d'habitation par lequel il essaie de remédier à plusieurs de ces problèmes; il témoigne d'une nouvelle façon d'envisager l'urbanisme, car il vise à préserver, de façon générale, la qualité de la vie tout en respectant le milieu naturel.

Selon ce projet, la densité des banlieues serait comparable à celle des quartiers de ville traditionnels, ce qui réduirait la superficie des terres à bâtir. Le modèle des maisons s'inspirerait des tendances actuelles de la démographie — ménages réduits, population vieillissante, augmentation du nombre de familles monoparentales, augmentation du nombre de ménages constitués de gens qui sont apparentés ou non. La plupart des logements seraient transformables, en ce sens qu'ils pourraient être soit agrandis, soit réduits, selon les besoins, ce qui permettrait aux résidents de demeurer dans le quartier même si leur situation familiale ou financière venait à changer.

Les lotissements de faible densité à vocation unique contribuent souvent à isoler les gens sur le plan social, et ce, de deux façons. Tout d'abord, beaucoup de ces banlieues sont des «villes dortoirs» où il n'y a guère d'emplois et où l'on ne peut guère se divertir. Ensuite, la plupart de ces banlieues sont aménagées de façon à privilégier la propriété privée (grandes cours clôturées, etc.) plutôt que les espaces publics. Le groupe de River Oaks propose un autre modèle de banlieue où le faisceau des rues et des avenues mettrait soigneusement en valeur certains éléments propres à favoriser le bon voisinage, comme les perrons, les balcons, les trottoirs, les arbres en bordure des rues, l'éclairage, les espaces ouverts. Grâce à la proximité du nouveau centre commercial d'Oakville, sans compter les marchands du coin, il sera possible de s'y rendre à pied ou à bicyclette pour faire ses achats ou obtenir des services.

Comme les lots seront plus petits, que les frais de viabilité seront moins élevés et que les gens auront l'option de faire finir les travaux à une date ultérieure, les logements de River Oaks seront plus abordables que dans les environs. En outre, les logements seront davantage diversifiés et davantage abordables grâce à l'intégration de logements coopératifs et sans but lucratif, situés ici et là dans le quartier, plutôt que de grands ensembles d'habitations isolées.

Le projet de River Oaks a aussi pour objectif de minimiser l'effet de l'aménagement sur l'environnement et de relier la communauté à son milieu naturel. Plutôt que de niveler les lieux et d'en enlever toute végétation, comme on le fait normalement, on respectera, dans la mesure du possible, la topographie naturelle et on y laissera les arbres qu'on n'aura pas besoin d'abattre.

Ce projet et les autres que propose le groupe de River Oaks accordent une importance particulière à la gestion des eaux pluviales, car il y a percolation de la pluie et de la neige par le sol; ces eaux



*Un projet de logement présenté récemment à Oakville envisage dans une nouvelle perspective l'aménagement des banlieues.*

atteignent ainsi plus lentement la nappe souterraine et les ruisseaux des alentours. Cela fait contraste avec la gestion coutumière des eaux pluviales qui consiste à laisser s'engouffrer de grandes quantités d'eau dans les canalisations reliées aux cours d'eau voisins, ce qui accélère l'érosion et détériore la qualité de l'eau.

La proposition vise à offrir aux futurs résidents une bonne qualité de vie et un milieu naturel sain. Pour que ce genre de projet d'habitation puisse se réaliser, il faut rezoner les terrains pour qu'ils soient mi-résidentiels mi-commerciaux et pour qu'on puisse y construire des logements transformables, et les normes doivent être rajustées en fonction de la superficie des lots et de la grandeur des rues qu'on se propose d'y aménager, en fonction aussi des servitudes des services d'utilité publique et des marges de recul. Si l'on adapte les normes d'aménagement à ce genre de proposition et si les autres promoteurs emboîtent le pas, les banlieues pourront, à l'avenir, croître et se développer d'une manière beaucoup plus durable.

## ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

On se demande de plus en plus si l'on tient compte de toutes les répercussions environnementales qu'ont la planification de l'utilisation des terres et les décisions en matière de développement. Cette attitude se reflète dans le nombre des demandes soumises relativement à la désignation de questions de planification — comme des modifications de plans officiels ou de zonage, ou des approbations de lotissement — en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*. Dans *La planification*

*pour la durabilité* (Doering et al., 1991), on énumère les raisons possibles de cet état de choses :

- une préoccupation publique selon laquelle le processus de planification municipale ne traite pas adéquatement des problèmes environnementaux;
- de la méfiance face aux compétences et aux motifs des politiciens ou des fonctionnaires municipaux;
- de la méfiance envers le processus d'examen du gouvernement provincial;

- le désir d'obtenir une aide financière pour les intervenants (disponible pour les audiences à la Commission des évaluations environnementales, mais pas dans le cas des audiences à la Commission des affaires municipales de l'Ontario);
- le désir de faire passer le fardeau de la preuve du plaignant (la population ou un organisme gouvernemental) au promoteur;
- la nécessité d'assurer l'examen des autres options d'un projet et des autres modalités d'application (la *Loi sur l'aménagement du territoire* ne l'exige pas);
- de l'information et une analyse environnementale inadéquates.

---

**Une difficulté de l'évaluation  
environnementale individuelle réside  
dans l'impossibilité de prendre en  
considération les effets cumulatifs.**

---

Des complications surgissent également lorsque les exigences de la *Loi sur l'aménagement du territoire* empiètent sur celles de la *Loi sur les évaluations environnementales* (LÉE). C'est souvent le cas lorsqu'il s'agit des activités d'un gouvernement municipal — concernant essentiellement l'instauration ou l'amélioration des infrastructures.

La construction d'infrastructures municipales comme les routes, l'approvisionnement en eau et l'épuration des eaux usées — entre dans le champ d'application de la *Loi sur les évaluations environnementales* par l'intermédiaire des processus municipaux d'évaluations de classe. Dans de nombreux cas, des complications surgissent parce qu'il n'y a pas eu de coordination entre les processus d'évaluations environnementales des classes et les processus d'approbation et de planification de développement municipal en ce qui a trait aux infrastructures. Par exemple, si les modifications d'un plan officiel ont déjà été accordées pour permettre des aménagements, il peut s'avérer inutile, quoique la LÉE l'exige, de tenter d'évaluer les solutions de rechange afin d'instaurer des infrastructures qui sont à la base de ce développement. En attendant

l'évaluation de classe, les promoteurs sont dans l'incertitude et subissent des retards. De plus, les processus de participation publique se compliquent en raison des deux courants d'activité qu'ils imposent, chacun ayant ses propres rapports, réunions et structures administratives.

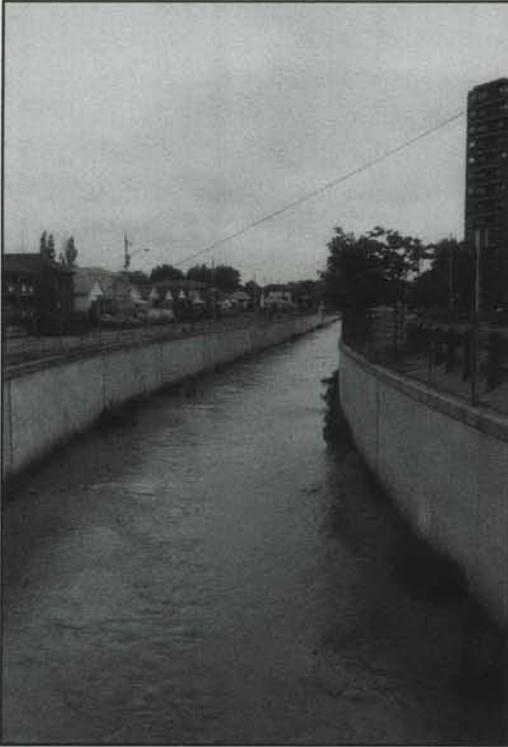
Une autre difficulté de l'évaluation environnementale individuelle réside dans l'impossibilité de prendre en considération les effets cumulatifs,

c'est-à-dire les effets combinés de toutes les activités dans une zone donnée sur une certaine période de temps, s'additionnant aux répercussions progressives des nouvelles contraintes

exercées par des projets particuliers. Pour évaluer ces effets, il faut tenir compte des deux facteurs principaux suivants : une compréhension globale de toutes les conditions environnementales dans la zone en question, ainsi qu'une évaluation de la façon dont ces conditions changent ou vont probablement changer, selon divers scénarios.

Voici quelques exemples d'effets cumulatifs :

- les effets provoqués par diverses composantes sur la qualité de l'eau du secteur riverain : stations d'épuration des eaux usées, égouts évacuateurs unitaires, égouts pluviaux, cours d'eau et dépôts atmosphériques;
- la fragmentation des habitats fauniques résultant de nombreux changements de l'utilisation des terres;
- les effets indirects, comme dans le cas de l'aménagement du cours supérieur d'une rivière entraînant la sédimentation sur les terres humides situées en aval;
- la synergie des divers polluants, comme la formation de l'ozone des basses couches de l'atmosphère à partir du dioxyde d'azote et de composés organiques volatils soumis aux rayons du soleil.



Partie fragmentée de Black Creek

En fait, la prise de décisions par étapes contribue aux effets cumulatifs. Il se peut que la construction d'un pont sur un ruisseau ait des répercussions minimales sur l'environnement; cependant, les effets peuvent être néfastes si l'on ajoute un nouveau collecteur principal, creuse un puits, remblaye une partie d'un terrain marécageux et redresse une courbe dans le ruisseau. En vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, chacun de ces projets est examiné dans le cadre d'un processus distinct, et il n'existe aucun mécanisme pour évaluer leurs effets combinés. Cette situation soulève des questions essentielles :

- Peut-on coordonner les efforts d'évaluation environnementale et de planification municipale de façon à ce que cette dernière réponde à certaines exigences de l'évaluation environnementale?
- Devrait-on utiliser le processus d'évaluation environnementale pour évaluer les solutions de rechange et les projets individuels étant

donné l'absence d'un plan global axé sur l'écosystème régissant l'utilisation des terres et les infrastructures?

Des considérations de ce genre ont incité la Région de Halton à proposer, en collaboration avec les ministères des Affaires municipales et de l'Environnement, un processus pour faire concorder l'examen de la structure urbaine de Halton (Halton Urban Structure Review) avec les exigences de l'évaluation environnementale relatives aux infrastructures (aqueduc, égouts, égouts pluviaux et routes) nécessaires à la croissance future de la région. Si elle est fructueuse, cette méthode innovatrice pourrait constituer un bon exemple de l'intégration du processus de planification municipale à celui de l'évaluation environnementale.

## RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX PROBLÈMES

Sans aucun doute, il est urgent que l'on adopte une démarche écosystémique pour la planification. Le temps est révolu où l'on considérait comme acquis d'avoir une économie en plein essor et de jouir de ressources naturelles apparemment illimitées. Avec ses quelque quatre millions d'habitants, la région subit déjà de sérieuses contraintes sur les plans environnemental, social et économique. Même si la population restait stable, il faudrait tenir compte de ces contraintes afin de rétablir la santé et la vitalité de l'écosystème. Cependant, étant donné que l'on prévoit une croissance démographique de 50 p. 100 d'ici l'an 2021 — la population atteignant environ six millions de personnes — on se pose de sérieuses questions sur la façon que cette croissance peut avoir lieu sans dégrader davantage la biorégion.

Malheureusement, les pratiques actuelles ne sont pas à la hauteur de la situation. Elles sont inadéquates en raison de leur trop grande dépendance envers des règlements visant à contrôler l'utilisation des terres et le développement, règlements qui sont eux-mêmes fondés sur des politiques et des normes dépassées. Notre capacité

**Il faut prendre des décisions polyvalentes et flexibles pour préparer la vie dans les zones urbaines de l'avenir, en prévoyant autant d'options pour nos enfants et nos petits-enfants, que celles qui nous ont été léguées par nos parents et nos grands-parents. Cette philosophie nécessite un engagement minimal, soit de gérer les endroits où nous vivons en fonction d'une perspective temporelle couvrant cinq générations.**

Jacobs, Peter. 1991. *Le développement durable en milieu urbain*. p. 25. Montréal accueille le troisième sommet des grandes villes du monde.

d'effectuer une planification axée sur l'écosystème est restreinte par les limites municipales, les structures politiques et le cadre rigide des compétences qui font obstacle aux tentatives de collaboration. Et pendant que les fonctionnaires poursuivent laborieusement de nombreuses études, qu'ils tentent d'élaborer des politiques et d'amender des lois, l'environnement continue à subir des dommages et des pertes.

## **VERS DES PRATIQUES DE PLANIFICATION AXÉES SUR L'ÉCOSYSTÈME**

Par ailleurs, un processus amélioré de planification de l'utilisation des terres et des bassins versants, pourrait influencer grandement sur l'orientation du développement futur vers des endroits appropriés du point de vue environnemental, ainsi que sur son déroulement, de façon à pouvoir protéger l'écosystème et à le mettre en valeur.

Les travaux de la Commission elle-même ont porté sur certaines pratiques de planification axée sur l'écosystème. Dans *Un point tournant*, elle formule neuf principes et en explique les modalités d'application dans tout le secteur riverain. *L'évaluation environnementale d'East Bayfront et du secteur industriel portuaire* a mis l'accent sur la santé de l'écosystème et a donné lieu à des recommandations pour protéger, restaurer et mettre en valeur l'écosystème de l'endroit. Dans *La planification pour*

*la durabilité*, la Commission a examiné les façons d'intégrer la protection environnementale à la planification de l'utilisation des terres. Un atelier de la Commission chargé d'évaluer les effets cumulatifs a publié un document technique intitulé *Towards Ecosystem-Based Planning: A Perspective on Cumulative Effects* (Davies, 1991). Ce rapport final résume les études effectuées sur plusieurs opérations concrètes de planification, dans les chapitres suivants : «Assainissement d'un bassin versant urbain : l'histoire de la rivière Don», «Garrison Common», et «Toronto Central Transportation Corridor».

À la lumière de ces travaux, le présent chapitre renferme une perspective sur l'avenir et les grandes lignes du volet pratique de la planification axée sur l'écosystème. Comme on le mentionne précédemment, il est beaucoup trop facile «d'écologiser» la formulation des plans d'ensemble traditionnels. La tâche qui attend les planificateurs de la région de Toronto est bien plus considérable et stimulante. Ils doivent transposer le concept écosystémique en des méthodes concrètes visant à améliorer la qualité de vie; préparer des modèles d'utilisation des terres; établir l'équilibre entre la demande, la capacité et la technologie; favoriser le développement économique et évaluer les scénarios possibles pour l'avenir. Ces mesures doivent s'appliquer au milieu naturel et au milieu bâti à tous les échelons de la planification, aussi bien pour la région que pour un endroit en particulier, tant pour les activités du secteur privé que pour celles du secteur public. Nous verrons d'abord de quelle façon la démarche écosystémique diffère de la majorité des démarches traditionnelles.

## **SANTÉ DE L'ÉCOSYSTÈME, DURABILITÉ ET QUALITÉ DE VIE**

L'une des principales différences entre la planification axée sur l'écosystème et la planification traditionnelle de l'utilisation des terres est que la première met l'accent sur la nécessité de concilier la santé de l'écosystème, la qualité de vie et la vitalité économique. De son côté, la planification traditionnelle a plutôt tendance à mettre l'accent sur la répartition des utilisations des terres

en fonction d'impératifs sociaux et économiques. Selon la démarche écosystémique, on n'évalue pas les politiques et les projets en fonction de leurs avantages économiques seulement, ou d'après leur contribution à l'habitation, aux loisirs ou à d'autres objectifs sociaux. On les évalue également en fonction de leur capacité à rétablir et à améliorer la santé de l'écosystème dans une région.

Dans la planification écosystémique, les *interactions* dans les écosystèmes — par exemple, entre les pratiques d'utilisation des terres et les pêches ou entre l'expansion tentaculaire, l'utilisation de l'automobile et la pollution atmosphérique — deviennent des pivots de la recherche, de l'analyse et de la prise de décisions. Cela signifie que l'on peut trouver des solutions plus efficaces et innovatrices à des questions qui sont le résultat inévitable de relations complexes.

La planification écosystémique se place également dans une optique de changement à long terme, plutôt que dans la recherche de solutions à court terme, prises rapidement. La perspective à long terme aide les intervenants et les organismes à élaborer des stratégies visant la durabilité — en prolongeant la perspective temporelle de la planification au-delà de la durée habituelle de dix ans des plans officiels ou de trois à cinq ans correspondant

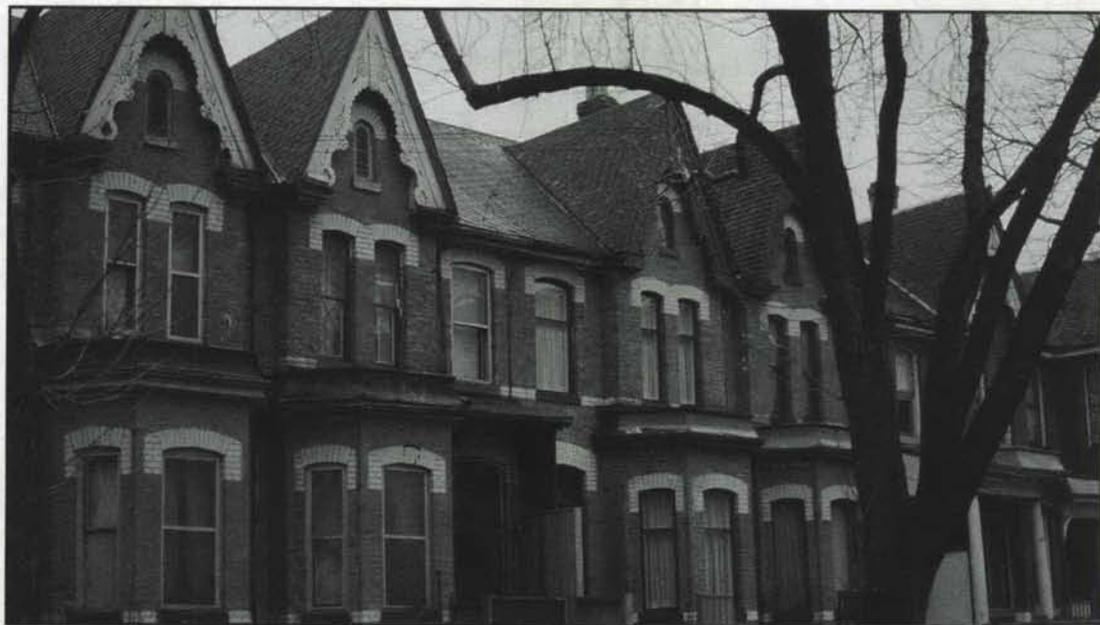
au mandat d'un politicien. Nous devons penser à ce que seront les collectivités et leurs milieux dans cinquante ans ou plus.

## DIVERSITÉ

La planification écosystémique diffère de nombreuses méthodes traditionnelles en mettant l'accent, de diverses façons, sur l'importance de la diversité naturelle et culturelle.

Les systèmes écologiques naturels sont habituellement des regroupements complexes d'espèces et d'habitats. Parallèlement, les villes qui se sont développées lentement et de façon organisée renferment généralement une heureuse juxtaposition de lieux de travail de loisirs et de vie familiale, ainsi qu'une amalgame de styles et de structures datant de plusieurs décennies et même de siècles. Il est donc plus probable que la démarche écosystémique préconise un réseau d'utilisations mixtes tissé finement, plutôt que de grands quartiers isolés servant à une seule fin.

De plus, il peut être utile de penser à la diversité dans les types d'utilisation des terres. Les Inuit ont plusieurs mots pour désigner la neige, mais nous n'en avons qu'un seul, car la neige ne joue pas un rôle aussi vital dans la vie urbaine que dans l'Arctique. De même, les plans d'utilisation



*Cabbagetown, Toronto : les résidents jouissent d'une heureuse juxtaposition de lieux de travail, de loisirs et de vie familiale, sans trop se déplacer.*

des terres n'ont souvent qu'un seul terme — espace libre — pour désigner toutes les terres non bâties dans un secteur, mais contient beaucoup d'expressions relatives aux milieux bâtis : résidentiel, commercial, industriel, de transport, institutionnel. Au fur et à mesure que l'on concentrera davantage notre attention sur les besoins du milieu naturel et ses variations, de nouveaux termes seront créés pour décrire l'utilisation des terres dans les espaces libres.

## INFRASTRUCTURE DES ESPACES VERTS

L'organisation des peuplements — le profil des mouvements, des utilisations, des formes architecturales et des paysages — influe sur leur salubrité, leur beauté et leur rôle. En d'autres termes, il y a des rues, des pâtés de maisons, des bâtiments, des parcs, des voies ferrées, et

des autoroutes que l'on a conçus de façon à les rendre plus sûrs, plus salubres, plus beaux ou plus fonctionnels que d'autres.

Selon la méthode traditionnelle, l'organisation d'une collectivité se fait en fonction des servitudes (habituellement des égouts souterrains) et des rues, c'est-à-dire de l'infrastructure. En général, on gère les principaux éléments naturels en les éliminant ou en les évitant. Dans la région du Grand Toronto, il en résulte des peuplements qui traversent tout simplement le milieu naturel. Ce type de développement entraîne parfois des juxtapositions intéressantes, mais il s'agit d'un procédé aléatoire.

Dans bon nombre de plans d'utilisation des terres, on décrit souvent avec cynisme les milieux naturels et les autres espaces libres comme étant des milieux épargnés par la planification. En général, le processus de planification commence par l'attribution des terres utilisées pour les résidences, les commerces, les établissements et les industries, le réseau routier constituant le lien principal. On effectue la répartition des terres en fonction de la demande prévue pour ces utilisations, si

l'emplacement et les servitudes peuvent prendre en charge les aménagements proposés.

Que se passerait-il si l'on tenait compte prioritairement de la demande pour des milieux naturels? Quelle superficie de terre devrait-on attribuer à la nature? Quelle superficie serait assignée aux autres types d'espaces libres? Quelles fonctions ces terres peuvent-elles remplir sur le plan de l'écologie, de l'esthétique, de l'urbanisme et des loisirs?

Cette approche donnerait lieu à une façon différente d'organiser la morphologie des zones urbaines, en fonction d'une «infrastructure des espaces verts» qui serait continue et complètement reliée, les milieux naturels constitueraient l'assise de cette infrastructure, et l'on considérerait les espaces libres, non comme étant des espaces dépourvus de bâtiments, mais comme un aménagement en soi. Cet aspect fera partie du domaine

public et sera aussi important et déterminant que le réseau routier; en outre, il aura des répercussions aussi considérables que celles des routes sur la morphologie des zones urbaines.

Dans le chapitre intitulé

«Les couloirs de verdure» du présent rapport, on souligne que ces couloirs de verdure peuvent aussi offrir toute une gamme d'avantages sur le plan de l'écologie, des loisirs et de l'économie. Une infrastructure des espaces verts peut aussi inclure les habitats naturels, les formes de relief telles que les falaises, les vallées, les hauts plateaux, les plages et les escarpements, les aquifères et les zones d'alimentation, les terres rurales, les paysages patrimoniaux, les parcs, les sentiers et autres espaces libres ainsi que les sites archéologiques.

## PATRIMOINE

Comme on le souligne au chapitre 1, une démarche écosystémique de la biorégion nécessite une compréhension de son patrimoine naturel et culturel, et une capacité de respecter ce patrimoine. Le développement traditionnel met souvent le passé au rancart pour faire place à tout ce qui est

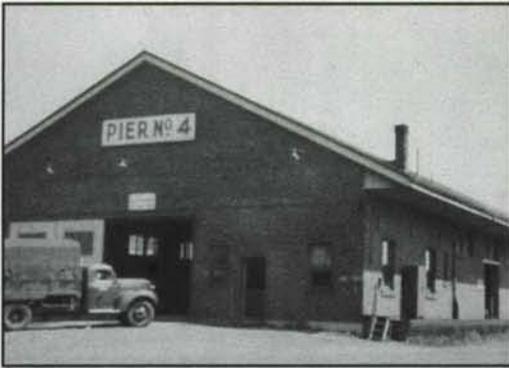
---

*Dans bon nombre de plans d'utilisation des terres, on décrit avec cynisme les milieux naturels et les autres espaces libres comme étant des milieux épargnés par la planification.*

---

nouveau et moderne. Mais comme le démontre le chapitre «Assainissement d'un bassin urbain», la topographie et les paysages naturels peuvent servir à définir la morphologie des zones urbaines, assurant ainsi une certaine continuité avec le passé et préservant des éléments importants du paysage.

De la même façon, dans les peuplements existants, il y a possibilité d'adapter et de réutiliser les anciens bâtiments tout en préservant le caractère historique des rues, des voies ferrées et des espaces libres. Dans le centre-ville de Toronto, par exemple, on a adapté un grand nombre de vieux bâtiments industriels et commerciaux le long des rues Front, King, Adelaide et Richmond aux besoins d'une variété d'utilisateurs, comme les firmes d'ingénierie et les agences de publicité. Par contre, on a pratiquement oblitéré la valeur patrimoniale du secteur riverain central à partir de la rue Yonge jusqu'à la rue Bathurst (le Queen's Quay Terminal, le Pier 4 et le Power Plant y faisant exception). Heureusement, il y aura d'autres possibilités de mieux intégrer le patrimoine architectural du secteur riverain lorsque l'on procédera



*Photos du Pier 4 dans le secteur riverain de Toronto en 1947 (haut) et en 1987 (bas); les anciens bâtiments peuvent être adaptés et réutilisés.*

au réaménagement d'endroits comme la Garrison Common, l'East Bayfront et le secteur industriel portuaire.

Avec beaucoup de soin et d'imagination, on peut utiliser les éléments existants pour créer une ville où il est plus intéressant et plus stimulant de vivre et de travailler; on peut aussi économiser en réutilisant les ressources disponibles, mieux comprendre l'histoire sociale et faire surgir en soi un sentiment d'appartenance à la collectivité. Ainsi, le paysage environnant change lentement et d'une façon que l'on peut assimiler et comprendre.

## **CAPACITÉ ET TECHNOLOGIE**

La capacité étant un concept de planification couramment utilisé, la planification axée sur l'écosystème lui donne une nouvelle connotation, différente de celle qui sous-tend généralement la planification traditionnelle. Par exemple, on utilise la capacité de circulation comme mesure de la valeur d'un plan de route; si celui-ci n'est pas adéquat, on élargit la route pour permettre une circulation aisée. Un plan écosystémique met davantage l'accent sur la capacité environnementale comme mesure de la valeur du plan.

**Aux quatre coins du monde, du Power House Museum de Sydney aux entrepôts-appartements le long de la Tamise, et partout au Canada, de l'école des beaux-arts de l'île Grandville au Pier 4 de Harbourfront et à la Power Plant Gallery, l'on assigne une nouvelle vocation à des structures industrielles fondamentalement modestes, au moyen d'une conception architecturale pleine d'imagination; en même temps, on conserve pour la postérité leurs formes historiques et autres caractéristiques essentielles.**

Stinson, J. and Moir, M. 1991. Built Heritage of East Bayfront. Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto (Canada). Version préliminaire.

La capacité de l'écosystème — soit l'intensité d'une activité humaine donnée que l'écosystème peut tolérer — n'est pas une valeur fixe mais se situe sur une échelle mobile. Elle est tributaire non seulement de l'intensité de l'activité, mais également de valeurs sociétales, de la technologie en usage et des techniques de gestion. La capacité biotique peut changer avec le temps, en fonction de l'interaction de ces facteurs.

Il y a un siècle, par exemple, la baie de Toronto avait atteint sa limite d'absorption de l'effluent engendré par ce que nous considérons aujourd'hui comme étant un tout petit peuplement. L'épuration des eaux usées a imposé un nouveau seuil de capacité, seuil qui a encore été dépassé, non seulement en raison de l'accroissement de la population, mais aussi parce que les normes relatives à la qualité de l'eau sont plus strictes. De nos jours, nous concentrons davantage nos efforts en vue d'améliorer l'efficacité d'épuration et de réduire la pollution à la source plutôt que de miser sur les solutions de fin de cycle. Il s'ensuivra probablement un nouveau seuil de capacité.

Un plan axé sur l'écosystème doit viser à définir les diverses capacités d'un lieu, et à s'y conformer, afin d'y adapter la concentration des habitants, des bâtiments, des véhicules et des déchets, ainsi que leur impact sur l'écosystème. Ce plan doit également rehausser la capacité de l'écosystème en prévoyant de nouvelles façons de procéder telles que l'orientation solaire des bâtiments, le compostage et le recyclage, les bassins d'eaux pluviales, l'amélioration de la circulation, un environnement exempt de produits chimiques, et ainsi de suite. La notion de capacité doit donc servir à établir des mesures à la fois novatrices et restrictives — des stratégies traitant de *ce qu'il faut faire* autant que de *ce qu'il faut cesser de faire* — en vue de maintenir et d'améliorer la santé naturelle de notre collectivité croissante.

## FRONTIÈRES SOUPLES

En planification écosystémique, les limites des zones à l'étude sont fixées en fonction des caractéristiques et des processus naturels, plutôt que d'après les compétences politiques

seulement — c'est-à-dire qu'elles dépassent souvent ces frontières politiques.

Cela peut également signifier qu'il existe différentes limites pour divers processus écologiques. Par exemple, pour mieux comprendre l'eau et les rivières, il peut être nécessaire d'avoir une vue d'ensemble du bassin versant alors que la contamination des sols peut se limiter à une zone restreinte, dépendant de la migration des eaux souterraines à cet endroit. Parmi les sources de contamination des sols, on peut compter l'utilisation antérieure des terres, le remblayage récent ou le dépôt de polluants atmosphériques provenant de régions éloignées. En d'autres termes, l'établissement des paramètres des études écosystémiques est un processus qui nécessite de la souplesse et une ouverture d'esprit, afin d'explorer à fond toutes les sources, les interactions et les incidences connues en ce domaine.

Élargir les limites de la recherche ne signifie pas nécessairement étendre la planification au-delà de sa propre compétence. Par exemple, dans le processus de planification du secteur riverain, la communauté urbaine de Toronto utilise le concept des «geo-sheds» pour faire entrer en ligne de compte les liens entre les bassins versants, les installations d'évacuation des eaux usées des villes et les bassins de drainage naturels, les processus côtiers et le littoral. Bien que cette méthode comporte l'étude des processus écologiques au sein de compétences dépassant les limites de l'agglomération torontoise — en vue d'aider à comprendre les relations écosystémiques clés dans la planification relative au secteur riverain de la ville de Toronto — elle ne veut pas dire pour autant planifier à la place de ces autres compétences.

Bien entendu, il peut se présenter des cas où, en analysant les processus écosystémiques au-delà des compétences politiques, on se rend compte de la nécessité d'effectuer une planification interjuridictionnelle. Par exemple, l'étude du Task Force to Bring Back the Don, groupe de travail de la ville de Toronto pour sauver la rivière Don, a démontré que, sans l'effort concerté des intervenants de tout le bassin versant de la Don, les mesures visant à améliorer la qualité de l'eau dans le cours inférieur de cette rivière n'auraient

qu'un succès mitigé. La Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority s'affaire actuellement à établir un groupe de travail sur la remise en état de l'ensemble du bassin versant de la Don.

En plus des frontières établies suivant les processus naturels, la planification écosystémique peut utiliser les frontières établies en fonction des caractéristiques culturelles des divers endroits — les quartiers, par exemple. Le long du secteur riverain, certaines compétences ont tendance à considérer la zone comprise entre le bord de l'eau et la route principale la plus proche comme étant une unité de planification. Dans de nombreux cas, cette unité devrait être élargie afin d'englober des quartiers entiers — y compris les parcs, les habitations et les centres commerciaux — et de promouvoir le sens de l'appartenance à la collectivité du secteur riverain.

## ÉVALUATION DES EFFETS PROBABLES

Un autre aspect fondamental de la planification écosystémique est celui de l'évaluation des effets environnementaux, sociaux et économiques probables liés aux scénarios possibles de l'avenir, qui permet aux planificateurs d'envisager, dès le début, les effets cumulatifs éventuels de nombreux projets et activités.

La *Loi sur les évaluations environnementales* met l'accent sur la recherche de la solution *comportant le moins d'impact néfaste* — un but louable mais essentiellement négatif. Par contre, l'évaluation des répercussions dans un contexte de planification pour une municipalité entière ou pour un bassin versant incite à évaluer tous les effets, qu'ils soient positifs, neutres ou négatifs. L'objectif visé est de trouver des solutions novatrices qui seront les plus profitables pour l'écosystème, plutôt que d'essayer simplement d'atténuer les répercussions de choix néfastes. On peut ainsi adopter une démarche dynamique visant à améliorer la santé de l'écosystème, et à récompenser les efforts fructueux. On peut appliquer aux aménagements futurs l'objectif du «gain environnemental net» pour garantir un apport positif à la santé de l'écosystème, en y intégrant

des mesures visant à restaurer ou à recréer des habitats naturels.

## PARTICIPATION

Enfin, la planification écosystémique met à contribution tous les intervenants clés qui travaillent ensemble dans le cadre d'un processus ouvert, public, équitable et efficace. On doit établir et maintenir des liens entre de nombreux groupes — le public, les divers paliers et organismes gouvernementaux, le secteur privé, des groupes d'intérêts spéciaux, et d'autres encore. Les processus doivent être élaborés en vue de faciliter la collaboration, la résolution des conflits et l'atteinte de consensus. Les résultats se traduiront sans doute en un processus décisionnel plus opportun et plus efficace, qui comporte moins de mesures divergentes que les méthodes traditionnelles de planification et d'évaluation environnementales.

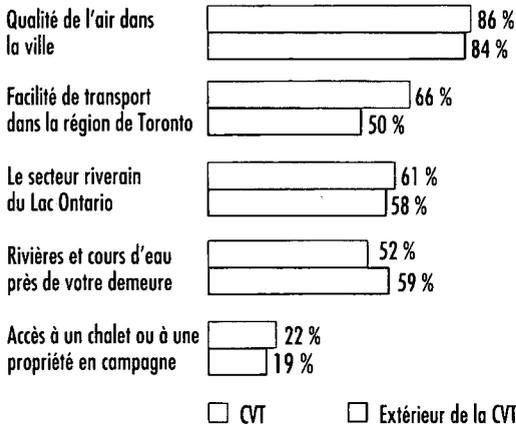
## CADRE DE TRAVAIL PROPOSÉ POUR LA PLANIFICATION ÉCOSYSTÉMIQUE

Compte tenu de ces éléments fondamentaux — l'objectif visant la santé et la durabilité d'un écosystème, un processus nécessitant des efforts collectifs dans la poursuite de cet objectif, ainsi qu'un système intégré de planification, de conception et de réglementation — il devient

**Pour arrêter la dégradation des ressources naturelles et restaurer, dans une certaine mesure, leur productivité perdue, il faut remplacer l'exploitation non planifiée axée sur l'individu, que l'on a pratiquée au cours des cent dernières années, par une gestion planifiée fondée sur la compréhension et la reconnaissance des intérêts publics et privés.**

Extrait de la brochure du Professeur A.F. Coventry, intitulée «Conservation and Postwar Rehabilitation», préparée pour la Conférence de Guelph de 1941, et cité par A.H. Richardson, 1974, dans *Conservation by the People: the history of the conservation movement in Ontario to 1970*. Toronto: University of Toronto Press.

## Importance pour la vie de famille



Plus des quatre cinquièmes des résidents interrogés dans la région du Grand Toronto ont déclaré qu'à leur avis, la qualité de l'environnement local et la facilité du transport influent beaucoup sur la qualité de la vie pour leur famille.

Source : Environics Poll, 1991.

possible de recommander un cadre de travail pour la planification écosystémique, qui peut s'appliquer à différentes échelles et dans différents contextes. Par exemple, on pourra s'en servir pour une région particulière comme la Oak Ridges Moraine, pour un plan d'action correctrice d'un secteur des Grands Lacs nécessitant une attention particulière pour un bassin versant, pour une municipalité régionale ou locale, ou encore pour un secteur riverain. Plus encore, les principes qui sous-tendent ce cadre de travail peuvent s'appliquer à des aménagements publics aussi bien que privés.

Le cadre de travail proposé comporte divers aspects relatifs à la planification et à l'évaluation environnementales, qui font habituellement partie d'une législation précise. Ce qui suit est une tentative visant l'intégration de certaines des idées les plus importantes contenues dans la loi. On n'y trouvera pas de recommandations précises pour amender les lois, mais uniquement des avenues novatrices afin de combiner les activités dans la poursuite de l'objectif principal, c'est-à-dire la planification écosystémique. La meilleure façon d'évaluer si ce cadre est utilisable et facile à

appliquer pourrait consister à mettre sur pied des programmes pilotes, en collaboration étroite avec les organismes responsables de l'approbation des processus relatifs à la planification et à l'évaluation environnementales.

## DÉFINITION DE L'OBJET ET DE LA PORTÉE DU PLAN

Cet aspect englobe des questions telles que le bien-fondé, le champ d'application géographique, les intervenants, la durée approximative et les principaux enjeux de ce plan.

## DÉFINITION DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS DES PARTICIPANTS

Parmi les points à considérer, mentionnons la gestion de l'information, la façon dont les participants vont collaborer, qui doit prendre les décisions et les méthodes à utiliser pour y arriver, la recherche et la surveillance, le financement de la planification et de la mise en oeuvre ainsi que la responsabilité relative aux mesures prises.

## ÉTABLISSEMENT DES OBJECTIFS

Bien que l'objectif global d'une planification écosystémique soit la santé de cet écosystème, il existe de grandes variantes, suivant les collectivités, dans la définition de cet objectif et les meilleurs moyens d'y parvenir. Compte tenu de ces différences, le concept de durabilité nécessite, comme exigence minimale, que ces objectifs se fondent sur les intérêts à long terme de la collectivité, ainsi que sur son économie et sur l'environnement qui en est l'assise. Ils devraient, par conséquent, prendre en ligne de compte des éléments tels qu'une économie diversifiée, un environnement sûr, et les besoins en habitation, en emplois, en loisirs, etc.

Parallèlement, on doit évaluer les impératifs écologiques orientés vers des habitats fauniques variés, de haute qualité et interreliés, ainsi que le maintien des processus environnementaux. Lorsque c'est possible, on doit déterminer les cibles et les indicateurs nécessaires pour pouvoir mesurer la santé actuelle et future de l'écosystème.

## COLLECTE DE L'INFORMATION

Pour prendre des décisions judicieuses, on doit disposer d'informations de qualité, recueillies selon un processus structuré, qui tiennent compte des besoins reconnus du processus de planification. Malheureusement, l'information actuelle est souvent fragmentaire, dispersée et difficile à regrouper. Comme on le recommande au chapitre «L'Eau», il faut établir un réseau intégré des sciences de l'écosystème dans la biorégion du Grand Toronto, réseau qui serait d'une grande utilité pour les municipalités et autres responsables de la planification de l'utilisation des terres.

La synthèse de l'information portant sur tous les aspects de l'écosystème révèle les liens qu'il comporte, de même que ceux qui existent entre le secteur à l'étude et ses environs. Il met également en lumière les lacunes sur le plan de l'information disponible, que l'on peut combler par des recherches plus poussées.

Il peut devenir nécessaire, à un moment donné, d'établir l'équilibre entre le besoin de disposer d'informations valables et la nécessité de passer à l'action. Une équipe de planification doit recueillir suffisamment de données pour prendre des décisions judicieuses; cependant, dans tout processus, il arrive un moment où le manque d'information peut devenir une excuse pour l'inaction. Il faut donc reconnaître simplement les incertitudes découlant du manque d'information, et en tenir compte, en surveillant attentivement les répercussions de tout programme et en faisant les corrections nécessaires.

## ÉVALUATION DE LA SANTÉ, DES LIMITES ET DES VALEURS DE L'ÉCOSYSTÈME

L'évaluation de la santé de l'écosystème peut comporter un ensemble de critères découlant des objectifs établis; parmi ces critères mentionnons la concentration des produits chimiques toxiques dans l'air, l'eau et les sols; la qualité, la

diversité et la quantité d'habitats fauniques; la diversité des espèces; les rapports existant entre le patrimoine naturel et culturel, la vitalité économique, les problèmes sociaux, l'accessibilité aux emplois, aux habitations, aux activités récréatives et aux services collectifs, etc. On aboutira ainsi à la compréhension des éléments suivants :

- les valeurs à restaurer, à maintenir et à améliorer;
- les possibilités offertes;
- les questions ou les problèmes à traiter;
- les contraintes et les risques;
- les besoins ou les demandes d'installations et de services;
- la capacité biotique de l'écosystème.

## CONCEPTION ET ÉVALUATION DES SCÉNARIOS DE RECHANGE

Tout processus de planification qui met à contribution de nombreux groupes et intervenants engendre une gamme de scénarios futurs possibles. On doit prévoir et évaluer leurs effets cumulatifs probables — sur l'état social, économique et biophysique de l'écosystème — en fonction des

critères utilisés pour établir le bilan de santé de ce dernier. Cet exercice permet d'estimer à quel point chaque scénario atteint les objectifs et les cibles spécifiques du plan et se conforme aux principes

établis, de même que tout effet indésirable sur l'écosystème. Il est possible d'adapter la technologie en fonction de la capacité et de la conformité de l'écosystème par rapport à diverses activités; on peut aussi élaborer des mesures pour éviter ou atténuer les effets néfastes.

## ATTEINTE D'UN CONSENSUS PORTANT SUR DES DÉCISIONS ÉQUITABLES ET UTILES

C'est habituellement à un organisme élu, comme à un conseil municipal régional ou local,

---

*Le concept de durabilité nécessite, comme exigence minimale, que les objectifs se fondent sur les intérêts à long terme de la collectivité, ainsi que sur son économie et sur l'environnement qui en est l'assise.*

---

**Encore aujourd'hui, dans nos collectivités, les partisans de la «protection» et ceux du «développement» ont tendance à se ranger dans des camps opposés et à se disputer au sujet de changements fondés sur des enjeux à court terme plutôt que sur des objectifs de planification à longue échéance. Les deux camps doivent apprendre à conjuguer leurs efforts pour obtenir les résultats souhaités en matière de développement et de protection à long terme.**

Lemire, Robert A., N.d. *Keeping our garden state green: a local government guide for greenway and open space planning*. New Jersey: New Jersey Department of Environmental Protection.

ou au Cabinet provincial, qu'il appartient de décider du scénario à adopter et des modalités d'application. L'un des nombreux avantages de la planification écosystémique est de permettre au groupe chargé de la planification de proposer un plan à un pouvoir décisionnel d'une façon qui rende le processus explicite, qui détermine clairement les effets probables des divers scénarios et qui fasse état des incertitudes et des divergences qui subsistent. La prise de décisions passe habituellement par des compromis entre les divers objectifs, mais au moins, le processus de planification axée sur l'écosystème de comprendre clairement les conséquences éventuelles à court et à long terme des actions entreprises.

## **EXAMEN ET APPROBATION DU PLAN**

L'une des sources de retard et de frustration dans les processus actuels de planification et d'évaluation environnementales est l'approche lente et non coordonnée des organismes provinciaux en matière d'examen et d'approbations. Plusieurs mesures pourraient contribuer à alléger le système. Comme il est recommandé plus loin dans le présent chapitre, il importe d'élaborer des politiques provinciales visant à clarifier et à consolider les exigences provinciales. On pourrait établir des limites de temps pour les périodes d'examen,

l'approbation étant donnée automatiquement si aucun examen n'a été amorcé dans les délais prescrits. Tous les organismes pourraient être tenus de présenter leurs commentaires au même moment, dans un forum public et de prendre des décisions simultanément (au lieu du processus actuel point par point).

## **PRISE D'ENGAGEMENT EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE**

Un grand nombre de plans valables demeurent lettre morte, soit parce que les intervenants clés n'avaient pas participé à sa préparation, soit parce que certains de ces plans ne prévoient pas de processus de mise en oeuvre. Les détails relatifs à la mise en oeuvre varient selon le but et le champ d'application du plan, mais on doit, à tout le moins, décider qui doit faire quoi et quand, et qui paiera; à cette fin, on peut peut-être envisager des ententes de partenariat et de partage des frais.

## **SURVEILLANCE DES PROGRAMMES**

La surveillance des programmes doit être instaurée dès que possible, de préférence avant que le plan ne soit mis en oeuvre, afin de mettre en place les conditions de départ. L'établissement de la surveillance doit comporter les éléments suivants :

- évaluer les changements dans la santé de l'écosystème;
- évaluer la conformité avec les objectifs et les exigences de rendement du plan;
- fournir l'information pour aider les décideurs concernant des projets individuels.

On doit rendre les résultats accessibles au public de façon régulière afin qu'il évalue la mise en oeuvre du plan.

## **VÉRIFICATION DE LA CONFORMITÉ DES PROJETS AVEC LES PLANS**

Un plan doit comprendre des projets individuels définis au cours du processus de

planification, qui doit justifier la raison d'être de chaque projet, étudier les solutions de rechange et évaluer ses effets probables sur les plans environnemental, social et économique. Il reste alors à concevoir et à évaluer chaque projet afin de s'assurer qu'il est conforme aux objectifs du plan, que l'on comprend ses effets et qu'il est mis en oeuvre de façon à protéger et à mettre le plus en valeur l'écosystème.

Afin de contribuer à ce processus de conception et d'évaluation, le plan peut contenir les principes et les exigences de rendement de projets individuels; parmi ces exigences, mentionnons celles qui ont trait à la conservation de l'énergie et de l'eau, à la gestion des eaux pluviales, au recyclage, à la salubrité et aux installations publiques, à la limitation des émissions dans l'air et l'eau, à la protection des habitats et à la création d'emplois.

On soumettra également des projets qui n'ont pas été considérés dans le processus de planification. Ceux-ci doivent être évalués, dans le contexte du plan existant et des informations qui en forment l'assise, afin de déterminer quels en seraient les effets sur l'écosystème. Les promoteurs doivent soumettre une déclaration précisant l'incidence probable du projet sur les plans social, environnemental et économique.

## **ÉVALUATION ET RÉVISION DU PLAN**

On doit évaluer le plan suivant un calendrier préétabli afin d'en vérifier la mise en oeuvre en fonction des objectifs et des cibles, de même que tout changement dans les besoins de la collectivité, dans la situation économique ou l'environnement. Au besoin, il faut réviser le processus de planification et modifier le plan.

## **CONCLUSIONS**

On dit souvent que les considérations environnementales entraînent des retards et rendent encore plus complexe et plus inefficace le processus décisionnel. Le cadre de travail proposé a pour objectif d'intégrer véritablement les questions environnementales, d'offrir un processus équitable et cohérent, et d'assurer qu'il y a

partage et accessibilité des informations, de l'évaluation et de la prise de décisions. On atteindra ainsi une efficacité accrue, en écourtant peut-être la période nécessaire pour les études et les approbations.

La démarche axée sur l'écosystème permet d'acquérir une meilleure compréhension des systèmes, notamment des facteurs économiques, sociaux et environnementaux, ainsi que des relations qui existent entre eux. Il devient alors possible de faire des choix clairs, en se fondant sur une information complète et valable, dans l'optique d'une vision commune.

## **RECOMMANDATIONS**

### **LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Le groupe de travail sur la *Planification pour la durabilité* a recommandé que l'on effectue une enquête provinciale sur l'utilisation des terres et la protection de l'environnement, et que le rapport soit remis au gouvernement dans les deux ans subséquents. En juin 1991, le gouvernement provincial a mis sur pied une telle étude appelée la Commission sur la réforme de l'aménagement et de l'exploitation du territoire en Ontario. Cette commission est chargée de recommander des modifications visant à intégrer une planification judicieuse dans le processus d'aménagement des terres. Le champ d'action de la Commission n'est pas aussi vaste que ce que l'on avait recommandé dans *La Planification pour la durabilité*, cependant, il couvre les aspects suivants :

- une participation publique significative;
- l'intégration de la *Loi sur l'aménagement du territoire* à la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*;
- l'avenir des terres rurales;
- l'expansion tentaculaire des villes;
- la protection de l'environnement et les effets cumulatifs.

La Commission prévoit déposer son rapport final en 1993, qui donnera lieu par la suite à des modifications à la législation.

Cependant, comme il a été souligné dans *La Planification pour la durabilité*, il n'est ni nécessaire, ni souhaitable de cesser tous les efforts visant l'amélioration des processus de planification pendant que la Commission remplit son mandat. Un certain nombre d'initiatives, dont beaucoup sont déjà amorcées, peuvent être poursuivies dans le contexte de la *Loi sur l'aménagement du territoire* actuellement en vigueur. En fait, on devrait plutôt en accélérer la réalisation pour s'assurer qu'il n'y aura pas de dommages environnementaux importants pendant les travaux de la Commission. On devrait donc prendre immédiatement les mesures nécessaires en rapport avec les points ci-dessous.

### **POLITIQUE PROVINCIALE**

La province doit définir clairement ses attentes sur le plan de l'utilisation des terres, des types de peuplement et de la protection de l'environnement. Cela nécessite une amélioration des processus gouvernementaux pour régler les

guerres de territoire, définir des politiques et des objectifs communs, offrir de meilleurs services d'information et coordonner le déroulement des examens. Jusqu'à maintenant, le gouvernement provincial ne s'est pas beaucoup servi de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui lui permet d'élaborer des politiques sur des questions d'intérêt provincial. Actuellement, il existe des déclarations de principes sur les lits d'inondation, les agrégats et l'habitation, et des documents préliminaires portant sur les terres humides et les terres agricoles.

Le gouvernement provincial doit élaborer et énoncer clairement ses objectifs et ses cibles dans le cadre d'un ensemble complet de politiques. Toutefois, dans certains cas particuliers, des divergences surgiront probablement entre les différentes politiques applicables; par conséquent, il peut s'avérer utile d'établir des critères ou des principes pour résoudre les contradictions éventuelles, et pour assurer la protection de l'environnement.



*Les terres agricoles sont menacées par le développement futur.*

Il devrait y avoir des mécanismes d'examen intégrés afin d'étudier les réactions à la mise en oeuvre des politiques et les suggestions visant leur amélioration. Enfin, l'application des politiques doit être obligatoire, les municipalités devant s'assurer que leurs processus de planification, de zonage et de contrôle du développement s'y conforment.

La sanction provinciale sur les neuf principes et la démarche axée sur l'écosystème en matière de planification, annoncée par l'honorable Ruth Grier, le 17 décembre 1990, doit être officialisée et raffinée aux termes de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

## RECOMMANDATIONS

1. La Commission royale recommande que la province de l'Ontario prépare un ensemble intégré de déclarations de principes axées sur l'écosystème, en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Ces déclarations doivent comprendre les points suivants :

- la planification et l'aménagement du secteur riverain, notamment la remise en état du littoral, basés sur les neuf principes de la Commission;
- les concepts des couloirs de verdure, tels que décrits au chapitre 5;
- la gestion des bassins versants;
- la protection du patrimoine naturel;
- l'intégration et la conservation du patrimoine culturel;
- les terres rurales et l'agriculture;
- les formes condensées de développement et de réaménagement;
- le transport et l'utilisation des terres;
- la conservation des ressources (eau, énergie, bois d'oeuvre, sols, agrégats et autres);
- la protection et la réhabilitation de la qualité de l'air, de l'eau et des sols;
- la compatibilité de l'utilisation des terres.

2. La Commission recommande également que l'on établisse des directives provisoires le plus tôt possible, pendant que les déclarations de principes sont en préparation, afin de déterminer les attentes provinciales en ce qui a trait aux décisions concernant le développement et la planification.

3. Au cours de l'élaboration de la déclaration de principes relative au secteur riverain, toutes les compétences responsables de la planification doivent s'assurer que les plans officiels, les plans relatifs au secteur riverain, les plans secondaires, et les autres documents de planification concernant certaines parties du secteur riverain intègrent la démarche axée sur l'écosystème et les principes relatifs au secteur riverain.

## EXIGENCES PROVINCIALES RELATIVES AUX PRATIQUES DE PLANIFICATION

Bien que la *Loi sur l'aménagement du territoire* prévoit des processus visant la planification et le contrôle du développement, elle offre peu de directives sur la forme et le contenu des plans officiels. Pour garantir que son engagement sur le plan de la démarche axée sur l'écosystème pourra se refléter dans la planification municipale, la province devrait établir des principes directeurs et formuler ses attentes en matière de planification écosystémique et de pratiques d'approbation du développement.

## RECOMMANDATIONS

4. La Commission royale recommande que la province, en consultation avec les municipalités, divers organismes, certaines organisations professionnelles et groupes d'intérêt, élabore des directives applicables aux pratiques de planification écosystémique en vue de leur utilisation dans la préparation de plans officiels, de plans relatifs au secteur riverain, de plans secondaires, de plans

portant sur le bassin versant et d'autres instruments de planification.

5. En outre, la Commission recommande que la province, en consultation avec les municipalités, divers organismes, certaines organisations professionnelles et groupes d'intérêt, établisse des exigences de rendement sur le plan environnemental, afin que le processus d'approbation du développement présente plus de conviction et de cohérence. Ces exigences peuvent inclure, entre autres, la protection des espaces verts, l'établissement de zones de retrait ou tampons entre les régions naturelles et les autres utilisations, le rétablissement des habitats, l'efficacité énergétique, la qualité de l'air intérieur et ambiant, les mesures anti-poussières, la gestion des déchets, les restrictions en matière de bruit, les conditions microclimatiques, la gestion des eaux pluviales et l'intégration du patrimoine bâti.

## **DÉCLARATION DE PRINCIPES SUR LES TERRES HUMIDES**

La version préliminaire de la «Déclaration de principes sur la planification de la gestion des terres humides», qui vient juste de paraître, doit être révisée en vue d'assurer une protection efficace des dernières terres humides de l'Ontario. La version préliminaire des directives de mise en oeuvre n'a pas encore été publiée aux fins d'examen par le public, ce qui rend difficile l'évaluation de la déclaration de principes préliminaire.

### **RECOMMANDATION**

6. La Commission royale recommande que la province raffermisse sa Déclaration de principes préliminaire sur la planification de la gestion des terres humides et la mette en vigueur dès que possible. Les directives de mise en oeuvre doivent être disponibles dans les plus brefs délais. Les changements apportés doivent comporter les points suivants :

- une protection entière de toutes les terres humides (des classes I à III) d'intérêt provincial;
- le refus d'autoriser la perte ou la diminution du rôle des terres humides d'importance;
- la considération des relations écologiques au sein de complexes entiers de terres humides, lorsque l'on prend des décisions touchant les exigences de protection;
- l'inclusion d'exigences relatives à des zones tampons;
- l'application des mêmes critères pour les services et les installations publics que pour le secteur privé;
- l'encouragement, auprès des municipalités, de la protection des terres humides d'intérêt local (des classes IV à VII);
- des éclaircissements au sujet de l'interprétation du développement et des utilisations compatibles;
- l'exigence selon laquelle les examens des documents de planification seront faits dans des délais précis, en conformité avec la politique relative aux terres humides.

## **PRÉPARATION DES EMPLACEMENTS**

Les municipalités ont peu de pouvoir de contrôle sur les activités des propriétaires fonciers au cours de l'aménagement de terrains ou de rénovations, et sur celles des promoteurs qui préparent des emplacements en vue de construire (souvent avant même que l'autorisation de développement ne soit accordée). Ces activités peuvent entraîner des dommages irréparables aux sols, aux eaux souterraines, aux cours d'eau, aux qualités esthétiques ou aux habitats fauniques.

Bien que la *Loi sur les arbres* permette aux municipalités d'adopter des règlements restreignant la destruction des arbres, la plupart d'entre elles ne l'ont pas encore fait, et les règlements qui ont été votés sont difficiles à mettre en

application. Dans une étude récente (1991) de la question, effectuée par le Comité consultatif sur les règlements relatifs aux arbres (Tree Bylaws Advisory Committee), qui regroupe des représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario et du ministère des Richesses naturelles, on recommande l'adoption d'une nouvelle *Loi sur les arbres*, afin d'assurer une protection plus efficace des arbres et des terres boisées.

La *Loi sur l'enlèvement du sol arable*, qui relève du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, donne le droit aux municipalités d'adopter des règlements régissant ou interdisant l'enlèvement du sol arable, mais ne les y oblige pas.

#### RECOMMANDATION

7. La Commission royale recommande que la province, en consultation avec les municipalités et certains groupes d'intérêt, modifie la *Loi sur les arbres*, la *Loi sur l'enlèvement du sol arable* et la *Loi sur l'aménagement du territoire*, comme elle le juge approprié, afin d'exiger que les municipalités réglementent des

activités comme l'enlèvement d'arbres et d'autres types de végétation, le terrassement, l'enlèvement du sol arable, le remblayage et le drainage. Ces règlements doivent s'appliquer à tout nouveau développement, au réaménagement et à d'autres activités. Il faut établir des mesures de contrôle provisoires en attendant l'élaboration et la promulgation des amendements législatifs.

#### NORMES

Les normes visant à assurer la sécurité ou l'efficacité des bâtiments, des routes, des trottoirs, des réseaux d'évacuation et des installations connexes restreignent souvent l'aspect esthétique de la conception. En conséquence, il s'avère souvent difficile de mettre en oeuvre de nouvelles façons de maintenir ou de rehausser la qualité de l'environnement, et de créer des endroits où la vie est plus agréable.

#### RECOMMANDATION

8. La Commission royale recommande que la province convoque une conférence



*Le manque de soin à préparer les terrains endommage les sols, les cours d'eau et les habitats fauniques.*

interdisciplinaire réunissant des ingénieurs, des concepteurs et des groupes non gouvernementaux afin d'explorer de nouvelles avenues dans le but d'élaborer des normes d'aménagement qui conviennent aux nouveaux objectifs sociaux et environnementaux.

## **L'ESCARPEMENT DE NIAGARA**

L'escarpement de Niagara forme la portion ouest de la biorégion du Grand Toronto. Les paysages naturels, conjugués aux sols minces, aux pentes et aux terres humides longeant une forme de relief vieille de 450 millions d'années créent un corridor naturel important, qui traverse le sud de l'Ontario. L'escarpement est la source de nombreux cours d'eau qui se déversent dans les parties occidentale et centrale du secteur riverain du Grand Toronto.

L'utilisation des terres le long de l'escarpement est régie par la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement de Niagara*, qui est appliquée suivant un plan axé sur l'écosystème et géré par la Niagara Escarpment Commission, nommée par le gouvernement provincial. En 1990, reconnaissant le caractère unique de l'escarpement, de même que la protection assurée par cette loi, l'UNESCO a désigné l'escarpement comme étant une Réserve de la biosphère mondiale.

Les mécanismes de planification relatifs à l'escarpement sont loin d'être parfaits (par exemple, ils misent beaucoup sur des approches réglementaires de type descendant); cependant, ils représentent l'un des modèles de planification écosystémique les plus évolués de l'Ontario. On procède actuellement au premier examen quinquennal du Plan de l'escarpement de Niagara (Ontario, 1985), et les modifications proposées visent à assurer un contrôle plus sévère des puits d'extraction et des carrières, de la division des terres et de certains types d'aménagements récréatifs.

L'examen quinquennal fournit l'occasion d'évaluer jusqu'à quel point le plan intègre la démarche axée sur l'écosystème, ainsi que les points forts et les faiblesses du processus de

planification de l'escarpement. Une telle évaluation peut s'avérer utile à d'autres intervenants qui veulent avoir un aperçu de l'efficacité de différents outils de planification dans la mise en oeuvre de la démarche axée sur l'écosystème, que ce soit dans le cadre de la planification municipale ou d'une planification concernant les bassins versants, la remise en état du rivage ou la Oak Ridges Moraine.

Il n'y a pas eu de surveillance globale de la salubrité de l'environnement le long de l'escarpement, ce qui rend difficile l'évaluation de l'efficacité du Plan de l'escarpement de Niagara. Une surveillance environnementale et une recherche socio-économique à long terme fourniraient des points de repère précieux en vue de déterminer si les mesures de protection sont efficaces, et d'évaluer leur incidence sur la valeur des terrains, les frais de développement et ainsi de suite.

## **RECOMMANDATIONS**

9. La Commission royale recommande que, dans le cadre de l'examen quinquennal du Plan de l'escarpement de Niagara, la Niagara Escarpment Commission évalue jusqu'à quel point les révisions proposées intègrent la démarche axée sur l'écosystème, et qu'elle raffermisse au besoin certaines parties du plan pour qu'il devienne un modèle de planification écosystémique.
10. La Commission recommande également que la province établisse un système de surveillance environnementale à long terme le long de l'escarpement de Niagara, afin de constituer un dossier sur l'efficacité du plan en matière de protection et de réhabilitation de l'environnement. Cette surveillance doit s'intégrer au réseau de recherche et d'information de la biorégion du Grand Toronto, proposé dans le chapitre «L'Eau».
11. La province doit analyser la façon dont la démarche de planification axée sur

l'écosystème utilisée par la Niagara Escarpment Commission pourrait contribuer, dans tous les champs de compétence, à l'élaboration d'une planification plus responsable du point de vue environnemental, plus particulièrement dans la planification interjuridictionnelle en ce qui concerne des éléments tels que la Oak Ridges Moraine et le littoral.

## LA OAK RIDGES MORAINES

La Oak Ridges Moraine, qui s'étend sur 160 kilomètres (100 milles) environ depuis l'escarpement de Niagara jusqu'au cours supérieur du Cold Creek (un affluent de la rivière Trent), est une crête formée d'argile et de débris entraînés lors du retrait des glaciers au cours de la dernière glaciation. Ses paysages constitués de collines ondulées, de cuvettes, de lacs de Kettle et de terres humides comptent parmi les plus pittoresques du sud de l'Ontario.

De plus, la moraine revêt une grande importance sur le plan écologique. En effet, ses couches poreuses de sable, d'argile et de gravier constituent des aquifères profondes, des nappes d'eau souterraines qui alimentent les sources et les cours d'eau froide, dont un grand nombre coulent vers le sud et forment d'importantes rivières qui se jettent dans le lac Ontario. Les aquifères fournissent également l'eau potable à de nombreux villages et villes de la moraine.

Dans son rapport *Un point tournant*, la Commission royale recommande que la province prenne immédiatement des mesures pour préserver les valeurs de la Oak Ridges Moraine et pour entreprendre une étude de planification portant sur la conservation, la protection des eaux souterraines, l'emplacement des sentiers, les effets cumulatifs et les aménagements futurs.

En juillet 1990, le gouvernement a déclaré la Oak Ridges Moraine comme étant d'intérêt provincial. En juin 1991, il a publié des directives provisoires de mise en oeuvre et a amorcé une étude de planification en vue d'élaborer une stratégie à long terme visant la protection et la gestion de la moraine.

Malheureusement, ces directives de même que l'étude de planification se limitent à la portion de la Oak Ridges Moraine qui est comprise dans la région du Grand Toronto — ce qui exclut de grandes portions à l'est et au nord-ouest des limites de la région du Grand Toronto.

Bien que ces directives soient détaillées et que leur but soit des plus louables, elles pourraient être mal interprétées et difficiles à appliquer en vue de protéger la moraine. C'est la préoccupation que le président de la Commission des affaires municipales de l'Ontario a formulée récemment. Commentant une demande de développement de la Oak Ridges Moraine (Kirby Heights, projet visant le lotissement d'un terrain en 14 parcelles, dans la région de Durham), Morley Rosenberg a déclaré que ces directives ne s'appliquent pas aux décisions de la Commission des affaires municipales de l'Ontario car elles n'ont pas de statut juridique en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

En outre, certaines activités qui pourraient être néfastes sont «habituellement exemptées» des directives applicables à la Oak Ridges Moraine, notamment l'extraction des agrégats, les variances mineures, les permis de construction et les arrangements individuels.

Le cadre de référence s'appliquant à l'étude de planification de la Oak Ridges Moraine ne comprend pas l'examen des mécanismes possibles de mise en oeuvre. Pourtant, il s'agit là d'un élément vital de la planification écosystémique, dont il faut tenir compte pour garantir la cohérence d'action dans les diverses compétences, et qui traite de questions interjuridictionnelles.

## RECOMMANDATIONS

12. La Commission royale recommande que la province élargisse la formulation des directives de mise en oeuvre relatives aux questions d'intérêt provincial, et que l'étude de planification englobe la Oak Ridges Moraine en entier — et non pas seulement la portion qui se trouve dans la région du Grand Toronto. (Voir la carte 1.1)



*Zone de conservation d'Albion Hills, à Oak Ridges.*

La Commission recommande également que le gouvernement provincial, la Commission des affaires municipales de l'Ontario et les municipalités de la Oak Ridges Moraine s'assurent que l'on se conforme strictement aux directives, et que l'on examine attentivement les propositions avant d'accorder une exemption.

On doit élargir l'étude de planification de la Oak Ridges Moraine afin d'englober une description et une évaluation des mécanismes possibles de mise en oeuvre de la stratégie à long terme, en tenant compte de l'expérience de la commission sur l'escarpement de Niagara (la Niagara Escarpment Commission) dans la conservation des formes de relief similaires et des écosystèmes connexes.

## **PLANIFICATION ET GESTION DES BASSINS VERSANTS**

Au cours des quatre dernières années, la province a entrepris plusieurs examens du finance-

ment, de l'organisation, de la composition et du mandat des offices de protection de la nature.

Dans *Un point tournant*, la Commission royale recommande que la province étudie le mandat et les rôles des offices de protection de la nature, afin de déterminer si l'examen actuel devrait déboucher sur des réformes plus fondamentales. Elle recommande également que les offices de protection de la nature assument un rôle plus large en matière de gestion des bassins versants et de protection des habitats naturels, et qu'ils bénéficient d'un financement accru à cette fin.

On a reconnu de ce rôle en 1991, dans un document préliminaire intitulé *A Conservation Strategy for the Conservation Authorities of Ontario*, en ces termes :

Les offices de protection de la nature de l'Ontario visent à rendre possible un équilibre entre les besoins de l'homme et ceux des milieux naturels tout en conservant l'intégrité écologique des bassins versants (Association of Conservation Authorities of Ontario).

Cependant, les propositions actuelles formulées par le ministère des Richesses naturelles (MRN) sont axées principalement sur la détermination des activités de base et des activités secondaires des offices de protection de la nature. Le MRN semble donc se préoccuper davantage de savoir à quelles activités il accordera du financement au lieu de comprendre le potentiel qu'ont ces offices de protection de la nature d'articuler la protection et la gestion des ressources dans une optique centrée sur le bassin versant. En fait, la liste des activités de base et secondaires ne mentionne même pas la planification ou les stratégies relatives au bassin versant.

Un certain nombre d'autres questions clés empêchent les offices de protection de la nature de travailler efficacement à la conservation de l'écosystème. Leurs pouvoirs législatifs limités — axés principalement sur la lutte contre l'inondation et l'érosion — font partie de plusieurs facteurs qui restreignent sérieusement leur capacité de protéger les régions et les systèmes naturels, et d'entreprendre une planification et une gestion dynamiques et globales. Parmi les autres facteurs, citons la gamme étroite des activités financées par la province et, plus particulièrement dans de petits offices de protection, l'insuffisance d'expertise, de ressources et de personnel.

Il en résulte une division de la gestion du bassin versant entre les différents organismes gouvernementaux. Toutefois, parce que les bassins versants relèvent de leur compétence et qu'ils ont un large éventail d'activités, les offices de protection de la nature traitent d'aspects qui touchent divers services de nombreux ministères, notamment les Affaires municipales, les Richesses naturelles, l'Environnement, l'Agriculture et l'Alimentation, le Tourisme et les Loisirs ainsi que l'Éducation.

Il serait peut-être plus approprié de tenir compte du partenariat qui existe entre chacun des offices de protection de la nature et d'autres organismes gouvernementaux, afin que chacun puisse bâtir sur des assises existantes dans différentes parties de la province. En outre, la coordination interministérielle du financement et des

projets aiderait à répondre d'une façon intégrée aux besoins des offices de protection de la nature.

Un autre facteur qui restreint l'efficacité des offices de protection de la nature à titre de fiduciaire de l'écosystème est la façon dont on choisit leurs membres. Lorsque le gouvernement en place a formé la Direction des offices de protection de la nature en 1944, il était entendu que la conservation était une question fondamentale. Selon A.H. Richardson (1974), dans *Conservation by the people*, Dana Porter, alors ministre de la Planification et du Développement, avait dit dans son allocution à la conférence de 1944 tenue à London et portant sur la mise en valeur des rivières du sud de l'Ontario :

Ce qui importe le plus dans un programme de ce genre c'est qu'il doit s'appuyer, pour être vraiment efficace, sur la collaboration et la compréhension la plus grande possible . . . de la part des gens de la région. . .

À moins que nous puissions tenir le public parfaitement informé et conscient de la nature des problèmes, et à moins que nous puissions compter sur son appui continu, toute politique que le gouvernement, quel qu'il soit, pourrait mettre de l'avant serait vouée à l'échec.

La plupart des membres des offices de protection de la nature sont nommés par les conseils municipaux, qui les choisissent parmi le personnel et les politiciens de la municipalité. (De plus, la province ne peut nommer que trois membres, au maximum.) Bien que cette mesure garantisse que la responsabilité revient au gouvernement municipal, dans la plupart des cas, elle signifie que peu de ces membres ont la formation appropriée ou s'engagent suffisamment pour travailler à la gestion des ressources naturelles et à une planification axées sur l'écosystème.

Les stratégies relatives aux bassins versants amorcées par les offices de protection de la nature (par exemple, la Rouge River Watershed Management Strategy, coordonnée par la Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority) ou les processus reliés au plan d'action correctif (Metro Toronto Remedial Action Plan)

ne sont pas nécessairement intégrés aux processus de planification de l'utilisation des terres et d'approbation de développement. En conséquence, la gestion des bassins versants axée sur l'écosystème peut se trouver contrecarrée, les ressources peuvent être gaspillées à tort et à travers, et les occasions de protéger, de remettre en état ou d'améliorer les écosystèmes peuvent être ratées. Le ministère de l'Environnement et celui des Richesses naturelles ont entrepris des démarches, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales, les offices de protection et les municipalités, pour intégrer les objectifs relatifs à la gestion des ressources en eau dans les plans municipaux, ce qui devrait contribuer à éviter de genre de problèmes.

## RECOMMANDATIONS

- 15.** La Commission royale recommande que la province, en consultation avec les offices de protection de la nature, les municipalités et les organismes non gouvernementaux :
- reconnaisse la conservation et la gestion des bassins versants axées sur l'écosystème comme étant des rôles de premier plan pour les offices de protection de la nature, et qu'elle amende l'article 28 de la *Loi sur les offices de protection de la nature* afin de leur attribuer les pouvoirs législatifs correspondant à ces rôles;
  - analyse les façons d'appuyer les initiatives de collaboration entre les offices de protection de la nature et les organismes qui relèvent du gouvernement provincial;
  - révisé le processus de nomination des membres des offices de protection de la nature afin qu'il englobe plus de représentants de groupes locaux non gouvernementaux, intéressés à la conservation et à l'environnement, tout en maintenant une forte représentation municipale.
- 16.** La Commission recommande en outre que les municipalités travaillent en collaboration avec les équipes du plan d'action corrective et les offices de protection de la nature en vue d'intégrer ces plans d'action corrective et les stratégies relatives aux bassins versants dans les processus de planification de l'utilisation des terres et d'approbation de développement.