Examen de l'évaluation environnementale stratégique dans le contexte d'une municipalité marquée par une urbanisation rapide :

Étude de cas de la municipalité régionale de York en Ontario, Canada

Rapport de synthèse pour l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

Mars 2010

Dan McCarthy, Ph.D.
Professeur adjoint
Social Innovation Generation
Environment and Resources Studies
University of Waterloo

Denis Kirchhoff
Candidat au doctorat
Geography and Environmental Management
University of Waterloo

Debbe Day Crandall
Directrice générale
Save the Oak Ridges Moraine Coalition

David Levin
Candidat à la maîtrise
School of Urban and Regional Planning
Queen's University

Graham Whitelaw, Ph.D.
School of Urban and Regional Planning
School of Environmental Studies
Queen's University

No. au catalogue En106-94/2010F-PDF

ISBN 978-1-100-95351-9

Table des matières

LISTE DES TABLEAUX ..... **IV**

LISTE DES FIGURES ..... **IV**

LISTE DES BOÎTES ..... **IV**

LISTE DES ABRÉVIATIONS ..... **V**

RÉSUMÉ ..... **VI**

REMERCIEMENTS ..... **VII**

SOMMAIRE **1**

1. INTRODUCTION **4**

2. CONTEXTE ET PERTINENCE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE : EXAMEN DES PUBLICATIONS PRINCIPALES **7**

2.1 INTRODUCTION 7
2.2 ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE 8
2.2.1 Nécessité d'une évaluation environnementale stratégique : Surmonter les limites de l'évaluation environnementale *8*
2.2.2 Objectifs et avantages de l'évaluation environnementale stratégique *9*
2.2.3 Évolution de l'évaluation environnementale stratégique : Définitions, concepts, principes et pratique *10*
2.2.4 Concept et pratique en évolution de l'évaluation environnementale stratégique : De l'évaluation environnementale de projet vers l'évaluation durable *12*
2.2.5 Catégories et principes d'un cadre pour l'évaluation environnementale stratégique *13*
2.2.6 Enjeux et mise en œuvre de l'évaluation environnementale stratégique : processus décisionnel étagé, évaluation environnementale stratégique comme outil de communication et processus décisionnel axé sur la durabilité *16*
2.3 AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 23
2.3.1 Planification pour les régions écologiquement fragiles, le patrimoine naturel et la gestion de l'eau *23*
2.3.2 Planification concertée *24*
2.4 PLEINE PARTICIPATION DU PUBLIC 27
2.4.1 Obstacles à la participation du public *27*
2.4.2 Pratiques exemplaires : Participation du public à l'évaluation environnementale et à l'évaluation environnementale stratégique *28*
2.5 GOUVERNANCE 32
2.6 ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE : UN CADRE CONCEPTUEL POUR UN PROCESSUS DÉCISIONNEL ET UNE GOUVERNANCE INTÉGRÉS, ADAPTÉS, AXÉS SUR LA DURABILITÉ ET SUR L'ENVIRONNEMENT 33

3. CONTEXTE DE L'ÉTUDE DE CAS **36**

3.1 EE AU CANADA ET EN ONTARIO 36
3.2 ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE MUNICIPALE DE PORTÉE GÉNÉRALE (EEMPG) 37
3.3 EE ET PLAN-CADRES 39
3.4 AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE EN ONTARIO 39
3.4.1 Loi sur l'aménagement du territoire *39*
3.4.2 Déclaration de principes provinciale *40*

3.4.3 Gouvernement régional *40*
3.4.4 Commission des affaires municipales de l'Ontario *41*
3.4.5 Offices de protection de la nature de l'Ontario *41*
3.4.6 Région de York : Contexte géographique *41*
3.5 TOPOGRAPHIE DE LA MOR ET GOUVERNANCE CONNEXE 43
3.5.1 Caractéristiques physiques et biologiques *43*
3.5.2 Caractéristiques culturelles *44*
3.5.3 Histoire de la gouvernance de l'aménagement du territoire de la MOR *45*
3.5.4 LCMOR et PCMOR *46*
3.5.5 Loi sur la ceinture de verdure et Plan de la ceinture de verdure *48*
3.5.6 Loi sur les zones de croissance et le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe *49*
3.6 HISTORIQUE DE LA GESTION DE LA CROISSANCE ET LA PRESTATION DE SERVICE DANS LA RÉGION DE YORK 49

4. MÉTHODES DE RECHERCHES 52

4.1 ÉTUDES DE CAS 52
4.2 RECHERCHE PARTICIPATIVE 52
4.3 UTILISATION DE PLUSIEURS MÉTHODES DE RECHERCHE 53
4.3.1 Entrevues semi-structurées *53*
4.3.2 Revues de la documentation *57*
4.3.3 Analyse des documents de politiques gouvernementales connexes *58*
4.3.4 Observation participante *58*

5. RÉSULTATS DE LA RECHERCHE ET ANALYSE 61

5.1 INTRODUCTION 61
5.2 ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE – TYPE D'ACTIVITÉS DANS LA RÉGION DE YORK 61
5.2.1 Planification provinciale et régionale — Du début des années 1990 à 2006 ..... *61*
5.2.2 Évaluation environnementale et construction de l'égout collecteur de la 16e avenue *63*
5.2.3 Évaluation environnementale pour l'égout sanitaire intercepteur de la 19e avenue et collaboration avec l'organisme STORM *65*
5.2.4 Élaboration de principes de durabilité pour guider les processus d'évaluation environnementale dans la région de York *65*
5.2.5 Changements organisationnels pour coordonner le plan d'ensemble pour la gestion des eaux et des bassins versants et pour le transport sous la stratégie de durabilité de la région de York *67*
5.2.6 Suite de l'évaluation environnementale individuelle pour le projet d'égouts du secteur nord de York *69*
5.2.7 Champions de la durabilité et situation actuelle *71*

6. IMPLICATIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LA PRATIQUE ET LA THÉORIE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE 72

6.1 IMPLICATIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LA PRATIQUE 72
6.2 IMPLICATIONS POUR LA THÉORIE 75

7. CONCLUSIONS 77

8. RÉFÉRENCES 79

Liste des tableaux

TABLEAU 1 : ÉVOLUTION DE L'ÉE/ÉES……. ..…..……..12
TABLEAU 2: PROCESSUS DE LA PLANIFICATION ET DE LA CONCEPTION DE L'EEMPG……...……38
TABLEAU 3: ENTREVUES……..……54
TABLEAU 4 : RENCONTRES/ATELIERS ORGANISÉS PAR LES MEMBRES DE L'ÉQUIPE DE RECHERCHE....……59

Liste des figures

FIGURE 1 : ZONE VISÉE PAR L'ÉTUDE.....4
FIGURE 2 : DEUX APPROCHES DE BASE À L'ÉES 14
FIGURE 3 : PROCESSUS DÉCISIONNEL ÉTAGÉ 18
FIGURE 4 : L'ÉES COMME OUTIL DE COMMUNICATION 20
FIGURE 5 : CADRE CONCEPTUEL POUR L'ÉES COMME MOYEN DE FAVORISER UNE RÉGIE ENVIRONNEMENTALE INTÉGRÉE, ADAPTÉE ET AXÉE SUR LA DURABILITÉ DANS LE CONTEXTE DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE ET DU PROCESSUS DÉCISIONNEL.....34
FIGURE 6 : ZONE DE LA MOR 43
FIGURE 7 : ZONE DE LA CEINTURE DE VERDRUE.....48

Liste des boîtes

BOÎTE 1 : CRITÈRES DE RENDEMENT DE L'ÉES.....15
BOÎTE 2 : THÈMES D'ANALYSE DE L'ENTREVUE.....57

Liste des abréviations

EE	évaluation environnementale
RGT	région du Grand Toronto
IAIA	International Association for Impact Assessment (association internationale pour l'évaluation des conséquences)
ISAC	Interceptor Sewer Advisory Committee (comité consultatif sur l'égout intercepteur)
MAML	ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario
MRN	ministère des Richesses naturelles de l'Ontario
MEO	ministère de l'Environnement de l'Ontario
MRIP	ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (MRIP)
NEPA	*National Environmental Policy Act* (É.-U.)
ONG	organisation non gouvernementale
CAMO	Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO)
ORM	moraine d'Oak Ridges
LCMOR	*Loi sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges* (Loi de 2001, Ontario)
PCMOR	Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges
RP	recherche participative
DPP	Déclaration de principes provinciale
EES	évaluation environnementale stratégique
STORM	Save the Oak Ridges Moraine Coalition (coalition pour protéger la moraine d'Oak Ridges)

Résumé

Le présent projet de recherche concertée axée sur un cas avait pour objet d'approfondir nos connaissances pratiques et théoriques de l'évaluation environnementale stratégique (EES) en lien (mais en pratique mal coordonnées) avec les processus d'évaluation environnementale (EE) de projet, de planification d'ensemble et d'aménagement régional du territoire. L'étude de cas porte sur la municipalité régionale de York, située immédiatement au nord de la ville de Toronto en Ontario, au Canada. Le projet a utilisé une approche de recherche participative comprenant un examen exhaustif de la recherche dans le domaine, des entrevues avec des intervenants clés, un examen des documents de politique, et les observations des participants. Le tout a permis d'examiner l'évaluation environnementale stratégique réalisée par la région de York.

Les résultats de la recherche indiquent que l'évaluation environnementale stratégique joue un rôle unique dans le contexte d'un gouvernement régional. Elle agit comme outil de communication entre les praticiens de l'évaluation environnementale, les planificateurs, les décideurs et le grand public. L'évaluation environnementale stratégique a l'avantage de favoriser un processus décisionnel transparent, efficace et étagé. Elle encourage l'adoption d'une vision intégrée et adaptée pour la prise de décision et contribue à un processus décisionnel axé sur la durabilité à l'échelle régionale.

Les résultats ont aussi mis au jour des répercussions pour la pratique de l'évaluation environnementale, la planification et l'évaluation environnementale stratégique à l'échelle régionale, ainsi que les conséquences pour l'évaluation environnementale stratégique selon les apports de la planification concertée et la science appliquée au domaine politique. Dans le cas de la région de York, une crise de l'évaluation environnementale a permis au personnel régional de profiter de l'occasion (« occasion d'influer sur les politiques ») d'amorcer des changements innovateurs de politique.

Remerciements

L’équipe du projet reconnaît avant tout l’appui financier de l’Agence canadienne d’évaluation environnementale. Nous aimerions également reconnaître des contributions financières en nature de la part de la région de York et la générosité des personnes interrogées, qui ont communiqué librement leurs connaissances et leurs idées.

Notamment, l’équipe du projet reconnaît les personnes suivantes qui ont contribué à la réalisation de ce projet : Bala Araniyasundaran (ancien directeur de l’exécution des immobilisations, Direction de l’eau et des eaux usées, région de York); Laura McDowell (ancienne gestionnaire des services de génie – système d’égouts de York-Durham, région de York); Debbie Korolnek (ancienne directrice générale de l’eau des eaux usées, région de York); John Waller (directeur de la planification stratégique à long terme, région de York); Adrian Coombs (gestionnaire principal du projet, région de York); Hamid Hatami (ancien gestionnaire, planification de l’eau et des eaux usées, région de York); Robb Ogilvie (partenaire de gestion, Ogilvie, Ogilvie & Company); et Fred Johnson (consultant principal, Enviroscape Consulting Services). Tous ces individus contribuent quotidiennement à des innovations sur la planification, la gestion et l’évaluation environnementale.

Sommaire

Le présent projet de recherche concertée axée sur un cas avait pour objet d'approfondir nos connaissances pratiques et théoriques de l'évaluation environnementale stratégique (EES) en lien (mais en pratique mal coordonnées) avec les processus d'évaluation environnementale (EE) de projet, de planification d'ensemble et d'aménagement régional du territoire. L'étude de cas porte sur la municipalité régionale de York, située immédiatement au nord de la ville de Toronto en Ontario, au Canada. Cette recherche a évolué à partir de la participation de nos membres de l'équipe de recherche à deux processus de planification et d'évaluation environnementale. Le premier processus était complexe et portait sur l'aménagement territorial en lien avec la moraine d'Oak Ridges (des portions importantes de la moraine d'Oak Ridges visées par l'aménagement territorial sont situées dans la région de York) et a mené à la promulgation de la *Loi sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges* (LCMOR) en 2001 et au Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (PCMOR) en 2002. Le second visait l'évaluation environnementale municipale de portée générale de la région de York entreprise dans la cadre du plan d'ensemble régional de 1997 pour le système d'égout de la région York-Durham. La controverse qui a découlé de cette évaluation environnementale municipale de portée générale a forcé la région à améliorer ses processus de planification et d'évaluation environnementale. Une des initiatives régionales visant à améliorer les processus d'évaluation environnementale exigeait que le personnel régional communique avec l'organisation non gouvernementale (ONG) Save the Oak Ridges Moraine Coalition (STORM) pour obtenir sa collaboration. L'ONG STORM était l'organisation en chef qui demandait un processus de planification pour améliorer l'aménagement et la gestion de la moraine d'Oak Ridges et elle tenait à participer à ce processus. Les deux organisations ont conclu une entente pour produire conjointement une évaluation environnementale et travailler sur des enjeux de planification pour améliorer les pratiques en vigueur. Le présent projet de recherche est le premier où ces deux organisations ont collaboré.

Le rapport commence avec une discussion des publications de référence sur l'évaluation environnementale stratégique en lien avec l'évaluation environnementale et l'évaluation de la durabilité; l'aménagement territorial avec un accent sur la théorie de planification concertée; la participation significative du public; la gouvernance; un cadre conceptuel pour un processus décisionnel et une gouvernance sur l'environnement qui soit intégré, adapté et axé sur la durabilité. Suivent ensuite les renseignements contextuels sur le processus d'évaluation environnementale au Canada et en Ontario, et sur l'aménagement municipal du territoire en Ontario. Le rapport décrit ensuite l'approche utilisée, c'est-à-dire axée sur une étude de cas et l'utilisation de techniques de recherche participative et de diverses méthodes pour la collecte de données. Vient ensuite la discussion des résultats et de l'analyse de la recherche, organisée selon les activités entreprises de la région de York pour l'évaluation environnementale du projet, la planification d'ensemble et l'évaluation environnementale stratégique. L'ordre utilisé correspond à celui de leur exécution. Nous présentons ensuite nos recommandations et leurs conséquences pour la pratique et la théorie de l'évaluation environnementale dans la région de York et d'autres territoires.

Notre recherche est d'autant plus pertinente qu'elle repose sur des expériences pratiques de membres du gouvernement municipal, du secteur privé, de la société civile ou du secteur universitaire, avec des antécédents professionnels et une formation diversifiés dans des domaines comme l'ingénierie, l'hydrogéologie, la géographie et la planification. Les résultats de la recherche indiquent que tous les thèmes de la portion de l'évaluation environnementale stratégique de notre cadre conceptuel (figure 6) s'appliquent jusqu'à un certain point au cas de la région de York. Sur la base de notre examen de ce cas, nous présentons huit recommandations à mettre en pratique :

1. Mieux coordonner l'aménagement territorial (p. ex. la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario, la Déclaration de principes provinciale, le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (PCMOR), la *Loi sur les zones de croissance*) et les processus d'évaluation environnementale (*Loi sur les évaluations environnementales de l'Ontario*, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*).
2. Fixer les pratiques appropriées de passation de marché pour éviter l'émergence d'un « manque d'imputabilité » entre l'expert-conseil ou l'entrepreneur et le gouvernement régional.
3. Élaborer des visions et des politiques stratégiques de la durabilité pour fixer un contexte pour entreprendre les plans, les plans d'ensemble et les activités de projet futures.
4. Promouvoir activement l'étagement par l'obtention d'une orientation stratégique et pour le projet à partir de documents pour l'aménagement territorial progressif qui serviront à la planification d'ensemble et à l'évaluation environnementale du projet.
5. Améliorer la transparence et la participation significative du public au processus décisionnel régional.
6. Déterminer les « occasions d'influer sur les politiques » pour favoriser l'innovation et le changement positif, et être prêt à en tirer avantage.
7. Déterminer les champions à long terme pour effectuer la promotion d'une culture d'entreprise d'apprentissage continu et d'expérimentation.
8. Utiliser l'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication afin de mieux intégrer les processus d'évaluation environnementale et de planification et de mettre fin aux silos.

Les résultats mettent en lumière trois conséquences majeures de la théorie de l'évaluation environnementale stratégique :

1. L'évaluation environnementale stratégique n'est pas qu'un protocole d'évaluation officielle et séparé, mais elle joue plutôt un rôle comme outil de communication continu.
2. La théorie et la pratique de la planification, surtout la planification concertée, peuvent contribuer grandement à la théorie de l'évaluation environnementale stratégique.
3. Les documents en science appliquée au domaine politique, y compris la notion d'une « occasion d'influer sur les politiques », peuvent contribuer à la poursuite de l'élaboration de l'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication en déterminant les occasions d'ajouter le concept à l'axe

d'élaboration de politiques.

1 Introduction

Le présent projet de recherche concertée axée sur un cas avait pour objet d'approfondir nos connaissances pratiques et théoriques de l'évaluation environnementale stratégique (EES) en lien (mais en pratique mal coordonnées) avec les processus d'évaluation environnementale (EE) de projet, de planification d'ensemble et d'aménagement régional du territoire. L'étude de cas porte sur la municipalité régionale de York, située immédiatement au nord de la ville de Toronto en Ontario, au Canada (figure 1). Le terme « évaluation environnementale stratégique » désigne « l'évaluation environnementale des politiques, des plans et des programmes (PPP) » (Jones et coll., 2005: 6).

Malgré l'apparente simplicité du concept d'évaluation environnementale stratégique, sa mise en œuvre est souvent incohérente en raison de la complexité et des subtilités qui se révèlent lors du passage du concept à la pratique. La documentation souligne de nombreux avantages à l'évaluation environnementale stratégique, mais elle pose également de nombreux défis pour mettre en œuvre les principes de l'évaluation environnementale au niveau plus étendu et plus complexe de la planification, de la politique et des programmes. Plusieurs chercheurs de pointe dans le domaine de l'évaluation environnementale stratégique font valoir qu'elle peut s'avérer plus utile si elle est vue comme outil de communication ayant pour but de permettre le dialogue entre les décideurs, les évaluateurs environnementaux et le public, plutôt que comme protocole technique, comme c'est le cas avec les évaluations environnementales classiques (Vicente et Partidário, 2006).

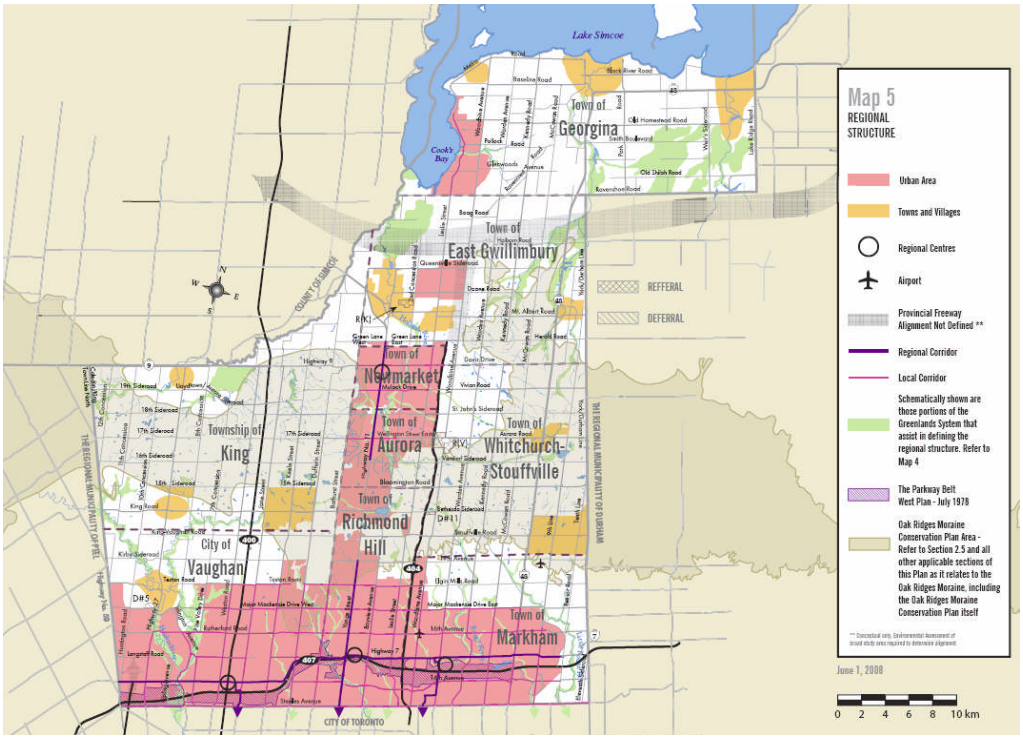

Figure 1 : Zone visée par l'étude

(Source : Région de York 2008d)

Cette recherche a évolué à partir de la participation de nos membres de l'équipe de recherche à deux processus de planification et d'évaluation environnementale. Le premier processus était complexe et portait sur l'aménagement territorial en lien avec la moraine d'Oak Ridges et a mené à la promulgation de la *Loi sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges* (LCMOR) en 2001 et au Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (PCMOR) en 2002 (se reporter à la section 3.4.6). Le second comprenait une évaluation environnementale municipale de portée générale controversée de la région de York entreprise dans la cadre du plan d'ensemble régional de 1997 pour le système d'égout de la région York-Durham (région de York, 2007b), et qui a forcé la région à améliorer ses processus de planification et d'évaluation environnementale (se reporter à la section 3.6).

Une des initiatives régionales visant à améliorer les processus d'évaluation environnementale exigeait que le personnel régional communique avec l'organisation non gouvernementale (ONG) Save the Oak Ridges Moraine Coalition (STORM) pour obtenir sa collaboration. L'ONG STORM était l'organisation en chef qui demandait un processus de planification pour améliorer l'aménagement et la gestion de la moraine d'Oak Ridges et tenait à participer à ce processus. Un accord de collaboration a été préparé pour « améliorer la collaboration entre les intervenants préoccupés par la moraine d'Oak Ridges et la municipalité régionale de York » afin de présenter des solutions innovatrices qui « créent un avantage positif net pour l'environnement » dans le cadre des projets de gestion de l'eau et des eaux usées dans le secteur de la moraine d'Oak Ridges (Founding Partners Group, 2006). Le présent projet de recherche est le premier où ces deux organisations ont collaboré.

Notre recherche portait sur le secteur prioritaire de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, soit l'évaluation environnementale stratégique (EES). La recherche est d'autant plus pertinente qu'elle repose sur des expériences pratiques de membres du gouvernement municipal, du secteur privé, de la société civile ou du secteur universitaire, avec des antécédents professionnels et une formation diversifiés dans des domaines comme l'ingénierie, l'hydrogéologie, la géographie et la planification. Les résultats de ce projet de recherche devraient permettre d'approfondir nos connaissances pratiques et théoriques autant de l'évaluation environnementale que de l'aménagement territorial, et ils devraient être utiles à d'autres municipalités ou entités gouvernementales avec des caractéristiques de croissances et des responsabilités juridiques semblables à celles de la région de York. Les résultats et leur analyse semblent indiquer l'importance de déterminer les occasions d'effectuer des changements fondamentaux de politique et de mettre en place une collaboration innovatrice en matière d'évaluation environnementale pour favoriser la capacité d'adaptation des systèmes régionaux de gouvernance portant sur des questions d'environnement.

Le rapport commence avec une discussion des publications de référence sur l'évaluation environnementale stratégique en lien avec l'évaluation environnementale et l'évaluation de la durabilité; l'aménagement territorial avec un accent sur la théorie de planification concertée; une participation significative du public; la gouvernance; un cadre conceptuel pour un processus décisionnel et une gouvernance sur l'environnement qui soit intégré, adapté et axé sur la durabilité. Suivent ensuite les renseignements contextuels sur le processus d'évaluation environnementale au Canada et en Ontario, et sur l'aménagement municipal du territoire en Ontario. Le rapport décrit

ensuite l’approche utilisée, c’est-à-dire axée sur une étude de cas et l’utilisation de techniques de recherche participative et de diverses méthodes pour la collecte de données. Vient ensuite la discussion des résultats et de l’analyse de la recherche, organisée selon les activités entreprises par la région de York pour l’évaluation environnementale du projet, la planification d’ensemble et l’évaluation environnementale stratégique. L’ordre utilisé correspond à celui de leur exécution. Nous présentons ensuite nos recommandations et leurs conséquences pour la pratique et la théorie de l’évaluation environnementale dans la région de York et d’autres territoires.

2 Contexte et pertinence de l'évaluation environnementale stratégique : Examen des publications principales

2.1 Introduction

Le présent projet de recherche concertée axée sur un cas avait pour objet d'approfondir nos connaissances pratiques et théoriques de l'évaluation environnementale stratégique (EES) en lien (mais en pratique mal coordonnées) avec les processus d'évaluation environnementale (EE) de projet, de planification d'ensemble et d'aménagement régional du territoire. Pour ce faire, nous avons analysé quatre domaines de publications pour servir de base à la présente recherche. Les deux premiers secteurs analysés, soit l'évaluation environnementale stratégique et l'aménagement territorial, fournissent les outils théoriques et conceptuels qui appuient notre évaluation critique des processus d'intérêt dans le cas de la région de York. La section ci-après sur l'évaluation environnementale stratégique traite des définitions, des principes, des catégories et des étapes de l'évaluation environnementale stratégique, et de son potentiel pour traiter des limites d'une évaluation environnementale du projet grâce à un processus décisionnel étagé, transparent et intégré et une bonne communication entre l'évaluation environnementale et les spécialistes de la planification. La section sur l'aménagement du territoire présente brièvement des renseignements contextuels sur la pratique de l'aménagement territorial et sur la théorie de planification concertée.

Les documents analysés dans le troisième volet explorent la participation significative du public, ainsi que les obstacles à cette participation et les pratiques exemplaires dans le domaine. Une consultation de qualité devrait constituer un élément majeur des processus d'évaluation environnementale stratégique et d'aménagement territorial. Le quatrième volet portait sur la gouvernance. Cet aspect est crucial pour obtenir des changements positifs de processus comme l'évaluation environnementale et la planification, et nous avons porté notre attention sur la gouvernance et les rôles importants de multiples acteurs du gouvernement, du secteur privé et de la société civile. La figure 6, présentée et décrite à la fin de la présente section, illustre un cadre conceptuel qui intègre ces domaines de publication dans le contexte de la présente recherche.

Après ce premier examen de la documentation, nous avons porté notre regard sur d'autres documents et les connaissances que nous en avons tirées, et particulièrement le concept des « occasions d'influer sur les politiques » (Kingdon, 2003), a alimenté notre discussion des répercussions des résultats de notre recherche. Kingdon décrit les occasions d'influer sur les politiques comme des possibilités d'action dans le cadre de certaines initiatives qui se présentent de façon ponctuelle et brève. Les occasions d'influer sur les politiques sont des occasions transitoires durant lesquelles la probabilité d'adopter une nouvelle politique est plus grande qu'à l'habitude (Solecki et Michaels, 1994). Le concept d'« occasions d'influer sur les politiques » s'est montré pertinent lors de nos entrevues avec des membres d'agences gouvernementales, d'ONG et de résidents locaux. Pour nos besoins, ce concept s'est avéré utile pour décrire et réinterpréter des événements pertinents qui ont mené à un changement de politique dans notre étude de cas. Ce concept est décrit en détail à la section 5.2.2.

2.2 Évaluation environnementale stratégique

2.2.1 Nécessité d'une évaluation environnementale stratégique : Surmonter les limites de l'évaluation environnementale

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'évaluation environnementale stratégique (EES) désigne une « évaluation environnementale (EE) des politiques, des plans et des programmes (PPP) » (Jones et coll., 2005: 6). Si l'évaluation environnementale stratégique se veut une prolongation des pratiques et des principes de l'évaluation environnementale au niveau de la planification, de la politique et des programmes, il est important de définir ce qu'est une évaluation environnementale et de donner un bref aperçu des principes et des étapes d'un processus général d'évaluation environnementale. L'évaluation environnementale a été définie comme le « processus visant à déterminer, prédire, évaluer et atténuer les effets pertinents biophysiques, sociaux et autres, des propositions de développement avant que des décisions importantes soient prises et des engagements soient conclus » (IAIA et IEA, 1999). Le processus de l'évaluation environnementale devrait être appliqué (IAIA et IEA, 1999: 3) :

- dès que possible aux étapes de planification et de prise de décisions;
- à toutes les propositions qui pourraient produire des effets négatifs importants ou qui préoccupent grandement le public;
- à tous les facteurs biophysiques et humains qui peuvent être affectés par le développement, y compris la santé, le sexe et la culture, ainsi que les effets cumulatifs;
- de façon cohérente par rapport aux politiques déjà en vigueur, aux plans et aux programmes existants, et aux principes de développement durable;
- de façon à permettre la participation des parties concernées et intéressées par le processus décisionnel;
- conformément aux normes et aux exigences réglementaires locales, régionales, nationales ou internationales.

Même si le processus d'évaluation environnemental a été élaboré et adapté à divers contextes dans des pays partout dans le monde et à des degrés divers de mise en œuvre, le processus d'évaluation environnementale comprend plusieurs étapes générales, dont celles qui suivent (Noble, 2006) :

- description du projet,
- triage,
- portée,
- prévision et évaluation des répercussions,
- gestion des répercussions,
- examen et prise de décisions,
- mise en œuvre, suivi et surveillance,
- participation du public (pendant tout le processus).

L'évaluation environnementale stratégique, au moins en partie, a pris naissance à partir d'un désenchantement collectif quant à la capacité d'une évaluation environnementale d'un projet de favoriser des décisions qui respectent l'environnement (Dalal-Clayton et

Sadler, 2005; Fischer et Seaton, 2002; Partidário, 2000). Dans de nombreux cas, une évaluation environnementale basée sur un projet s'est transformée en processus bureaucratique mené par les promoteurs qui ont accentué les limites inhérentes de l'approche basée sur le projet pour évaluer les incidences environnementales. L'évaluation environnementale stratégique cherche à raviver l'évaluation environnementale en adoptant ses principes intéressants et en les intégrant dans les processus décisionnels. La documentation sur ce sujet signale plusieurs limites interdépendantes d'une évaluation environnementale de projet que les approches pour l'évaluation environnementale stratégique doivent corriger. Ces limites sont résumées ci-après (adapté de Alshuwaikhat, 2005; Gibson, 2007; Partidário, 2000) :

- **Une évaluation environnementale de projet est urgente et réactive :** elle est mue par des exigences pragmatiques et technocratiques d'approbation de projet et elle examine souvent des activités déjà choisies et même déjà conçues.
- **Une évaluation environnementale de projet a une portée réduite :** de petites décisions progressives sont prises en l'absence d'une évaluation systématique et axée sur la durabilité, ce qui élimine l'examen d'autres solutions et empêche d'examiner plus largement les effets cumulatifs, sur l'espace ou dans le temps, de projets individuels.
- **Une évaluation environnementale de projet est mal intégrée et manque d'information pertinente :** l'évaluation environnementale de projet s'est transformée en processus technocratique axé sur des protocoles et elle est mal intégrée à des processus plus larges de planification, de politique et d'économie, qui nécessitent des quantités importantes de certitudes basées sur des données, de l'information et des études sur le terrain, inappropriées.

Les limites d'une évaluation environnementale de projet soulèvent des questions encore plus larges qui exigent d'envisager les préoccupations en matière d'environnement et de durabilité à des niveaux plus stratégiques de prise de décision. L'évaluation environnementale stratégique permet de surmonter certaines faiblesses de l'évaluation environnementale de projet en anticipant les répercussions qui peuvent se produire sur le projet, ce qui augmente l'efficacité du processus décisionnel et réduit la charge de travail pour l'évaluation environnementale de projet (Fischer, 1999). En renforçant le processus de l'évaluation environnementale, l'évaluation environnementale stratégique permet d'économiser du temps et de réduire les coûts associés.

2.2.2 Objectifs et avantages de l'évaluation environnementale stratégique

Les chercheurs prétendent que l'évaluation environnementale stratégique peut jouer un rôle essentiel pour tenir compte des effets cumulatifs, du besoin de transparence et de consultation du public sur les enjeux stratégiques, et de faire progresser la cause de la durabilité (Clark, 2000; Fischer, 1999; Gibson et coll., 2005; Partidário, 2000, 2003; Sadler et Verheem, 1996; Thérivel et Partidário, 1996; Wood, 2003). Les objectifs et avantages généraux de l'évaluation environnementale stratégique comprennent les points suivants (adapté de Caratti, Dalkmann et Jiliberto, 2004; Dalal-Clayton et Sadler, 2005; Fischer, 2002b; Partidário, 2000) :

- contribuer à atteindre un développement durable en faisant la promotion de l'intégration de l'environnement et du processus décisionnel,

- déterminer et évaluer les effets cumulatifs des impacts à grande échelle comme les changements climatiques,
- solidifier et accélérer l'évaluation environnementale de projet en réduisant le temps et les efforts nécessaires à l'évaluation de scénarios individuels,
- éviter d'exclure des options et des possibilités qui se présentent lorsqu'une évaluation est faite à l'étape du projet,
- établir un contexte qui convient pour l'évaluation environnementale de projets, y compris la détermination préliminaire des enjeux et des répercussions qui nécessitent un examen détaillé,
- assurer la transparence et offrir des consultations sur des enjeux stratégiques.

2.2.3 Évolution de l'évaluation environnementale stratégique : Définitions, concepts, principes et pratique

La loi sur la protection de l'environnement, la *National Environmental Policy Act* (NEPA) de 1969 des États-Unis constitue la première référence législative au concept d'évaluation environnementale stratégique (Jones et coll., 2005). La NEPA exige une évaluation des impacts sur l'environnement des « propositions de mesures législatives ou autres mesures importantes prises par le gouvernement fédéral et qui ont un effet sur la qualité de l'environnement humain » (NEPA, article 102[2][*c*]). Un des architectes de la NEPA, le D^{r} Caldwell, a indiqué que cette disposition constitue une mesure de contrainte à l'action, visant à « refermer et rediriger l'élaboration des politiques par le gouvernement fédéral » (Caldwell, 2000). Toutefois, l'approche de la NEPA pour induire des changements dans le processus décisionnel des agences fédérales comprend des limites intrinsèques. En pratique, les décisions politiques et autres décisions stratégiques étaient largement exclues de l'examen, à l'exception de celles liées aux activités programmées qui pouvaient être regroupées (Dalal-Clayton et Sadler, 2005).

Wood et Djeddour (1992) ont observé que le terme « évaluation environnementale stratégique » est apparu pour la première fois au cours de la deuxième moitié des années 1980. À l'époque, on comprenait ce terme de façon semblable à l'expression « évaluation environnementale de projet ». Selon Fischer et Seaton (2002), l'évaluation environnementale stratégique décrivait au départ l'évaluation des politiques, des plans et des programmes en fonction de l'espace et de l'aménagement territorial, au-delà du projet. L'évaluation environnementale stratégique a déjà été perçue comme un « processus de seconde génération » (Sadler, 1999) – qui pousse les principes d'évaluation environnementale vers le haut du processus décisionnel.

Deux facteurs de motivation ont mené à l'élaboration de l'évaluation environnementale stratégique. Tout d'abord, l'évaluation environnementale stratégique a émergé comme un outil pour contrer le fait qu'une évaluation environnementale de projet peut arriver trop tard dans le processus de planification pour garantir qu'on a bien tenu compte de toutes les solutions possibles et de tous les impacts pertinents en ce qui concerne les objectifs de développement durable (Jones et coll., 2005; Lee et Walsh, 1992; Wood et Djeddour, 1992). Deuxièmement, la planification et l'examen des politiques sont de plus en plus mus par des préoccupations de développement durable et, par conséquent, l'évaluation environnementale stratégique peut être vue comme une réponse à cette tendance.

Même si un nombre croissant d'organisations gouvernementales possèdent des

processus du type de l'évaluation environnementale stratégique et appliquent des éléments de celle-ci, peu de pays ont mis en place des dispositions officielles ou des exigences législatives pour assurer sa réalisation (Dalal-Clayton et Sadler, 2005). Le Canada a assumé un rôle de premier plan pour préparer des formes stratégiques d'évaluation des répercussions environnementales. Noble (2002: 5) remarque que, « jusqu'à un certain point, depuis 1984, le Canada s'est engagé à évaluer les répercussions sur l'environnement des politiques, des plans et des programmes; toutefois, l'élargissement de l'évaluation environnementale aux politiques, plans et programmes ne s'est pas traduit dans la pratique avant 1990 ». Le système actuel d'évaluation environnementale stratégique au niveau du gouvernement fédéral a connu un certain nombre de changements d'importance remontant aux années 1970 (Noble, 2005). En voici quelques-uns :

- l'adoption par le Congrès des États-Unis en 1969 de la loi sur la protection de l'environnement, la *National Environmental Policy Act* (NEPA), qui exige que toutes les agences et tous les ministères du gouvernement fédéral des États-Unis tiennent compte des répercussions sur l'environnement des propositions de lois ou de projets d'envergure, et qu'ils évaluent la portée de ces répercussions;
- la Directive du Cabinet du Canada de 1973, sous l'autorité du gouverneur en conseil, d'examiner les effets sur l'environnement des décisions prises par le gouvernement fédéral;
- le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement de 1984, qui définit une « proposition » comme « toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions » (Noble 2002);
- la Directive du Cabinet du Canada de 1990 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes;
- la proposition de 1990 de la Communauté économique européenne d'une directive sur les politiques, les plans et les programmes d'évaluation environnementale;
- la Directive du Cabinet du Canada de 1999 qui introduit des lignes directrices pour l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes;
- la publication en 2001 par la Commission européenne de sa directive sur l'évaluation environnementale stratégique portant sur l'évaluation des plans et programmes (Commission européenne, 2001);
- l'amendement en 2004 à la Directive du Cabinet du Canada sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes pour exiger que tous les agences et ministères du gouvernement fédéral préparent un énoncé public sur les impacts environnementaux lorsqu'une évaluation environnementale stratégique complète est menée.

(liste adaptée de : Partidário, 2000; Jones et coll., 2005; Noble, 2005; Chaker et coll., 2006)

En 2001, moins de 20 pays avaient pris des dispositions officielles visant l'évaluation de politiques, de plans et de programmes (Jones et coll., 2005; Sadler, 2001). Toutefois, ce nombre a augmenté depuis et continuera à le faire en raison de l'adoption en 2001 d'une directive sur l'évaluation environnementale stratégique par la Commission européenne, de procédures sur l'évaluation environnementale par la Banque mondiale qui généralisent l'utilisation d'évaluations environnementales stratégiques dans les pays

en voie de développement, du protocole sur l'évaluation environnementale stratégique de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), et de la Directive du Cabinet du Canada sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

2.2.4 Concept et pratique en évolution de l'évaluation environnementale stratégique : De l'évaluation environnementale de projet vers l'évaluation durable

Malgré la simplicité apparente du concept d'évaluation environnementale stratégique, l'évolution constante du concept et de la pratique a donné naissance à diverses définitions de l'évaluation environnementale stratégique dans la documentation spécialisée. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la définition la plus ancienne et la plus largement reconnue est celle d'« évaluation environnementale de politiques, de plans et de programmes » mise de l'avant par Thérivel et Partidário (1996: 3).

Comme l'ont récemment documenté Chaker et coll. (2006: 17), l'évaluation environnementale stratégique a évolué pour devenir un outil qui vise à « protéger des ressources essentielles et des fonctions écologiques, et atténuer les dommages résiduels », ainsi qu'à promouvoir l'« imputabilité environnementale et la vérification environnementale de la perte et du changement du capital naturel » (tableau 1). La définition de Partidário et Clark's (2000: 4) traduit l'émergence de cette nouvelle perspective en matière d'évaluation environnementale stratégique :

> L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un processus systématique continu visant à évaluer, le plus tôt possible au cours du processus décisionnel de reddition de comptes à la population, la qualité de l'environnement ainsi que l'incidence des autres plans et intentions de développement incorporés dans les projets de politique, de planification et de programmes, de manière à assurer l'intégration complète des aspects biophysiques, économiques, sociaux et politiques.

Tableau 5 : Évolution de l'ÉE/ÉES

Paradigme/niveau/étape	Caractéristiques principales
1re génération – ÉE pour le projet	Comprend les conséquences et les effets cumulatifs sur le plan social, de la santé et autres, et de la biodiversité
2e génération – ÉES	S'applique au partenariat public-privé (PPP) et à la législation
3e génération – garantie de durabilité environnementale	Utilise l'ÉE et l'ÉES pour protéger les ressources et fonctions écologiques essentielles, et pour contrer les dommages résiduels; comprend une comptabilité environnementale et une vérification de la perte et des modifications au capital naturel
Prochaine génération – évaluation de la durabilité	Comprend l'évaluation intégrée ou des coûts totaux des répercussions financières, environnementales et sociales des propositions

(Adapté de : Chaker et coll. (2006)

Stinchcombe et Gibson (2001: 344-45), reposant sur la notion de « prochaine génération » d'évaluation environnementale de Chaker et coll. (2006) et de la troisième tendance décrite par Haq (2004) voulant que l'évaluation environnementale tende vers l'évaluation de la durabilité, définissent l'évaluation environnementale stratégique comme un « outil particulier pour les analyses qui ajoutent un élément de durabilité aux processus décisionnels existants et, de façon plus ambitieuse, comme approche à la prise de décisions au niveau stratégique qui met l'accent sur des facteurs de durabilité ». Gibson et coll. (2005) et Gibson (2006b) se sont basé sur le concept de l'évaluation environnementale stratégique et ont élaboré une approche pratique pour entreprendre une évaluation de la durabilité. Cette perspective de l'évaluation environnementale stratégique en particulier et de l'évaluation de la durabilité constitue un effort de mettre en place des « approches plus efficaces, complètes, à long terme, critiques et intégrées, au processus décisionnel sur des politiques, des plans, des programmes et des projets d'importance » afin de « répondre au défi qui vise à donner des moyens de subsistance décents pour tous sans endommager la planète » (Gibson 2006b: 171).

La documentation technique à cet effet retrace l'évolution de la définition de l'évaluation environnementale stratégique à partir d'un simple élargissement des principes de l'évaluation environnementale du projet au niveau des politiques, des plans et des programmes jusqu'à devenir une approche intégrée, complète, axée sur la durabilité, pour le processus décisionnel et la gouvernance en matière d'environnement. Le concept et une approche pratique à l'évaluation de la durabilité comme prochaine génération de l'évaluation environnementale stratégique telle que décrite par Gibson et coll. (2005) sont présentés à la section 2.2.6.3.

2.2.5 Catégories et principes d'un cadre pour l'évaluation environnementale stratégique

Malgré la simplicité apparente du concept concernant l'élargissement des principes d'évaluation environnementale du projet vers le niveau des politiques, des plans et des programmes, la documentation technique présente de multiples catégories de cadre pour l'évaluation environnementale stratégique. Ces catégories constituent des options pour sa mise en œuvre selon le contexte. Partidário et Clark (2000: 7) soutiennent que :

> L'évaluation environnementale stratégique (EES) doit absolument être adaptée au type de décisions en jeu et à la nature du processus décisionnel en place. Si ce principe vaut déjà pour l'évaluation environnementale, cela l'est encore plus pour l'évaluation environnementale stratégique, puisque les décisions en matière de politique et de planification tendent à être très intuitives, à reposer sur peu de renseignements détaillés, et à être plus progressives que les décisions prises au nouveau du projet.

Ainsi, compte tenu de la complexité et de l'incertitude associée à l'échelle des politiques, des plans et des programmes, il semble approprié d'utiliser une variété de cadres possibles pour l'évaluation environnementale stratégique et des stratégies de mise en œuvre souples. En raison de la nature propre au contexte des applications de l'évaluation environnementale stratégique, toute catégorisation semblera, au mieux, arbitraire. La présente section donne, aux chercheurs et aux praticiens dans le domaine, un aperçu de l'ampleur des formes d'évaluations environnementales stratégiques.

Partidário et Clark (2000: 7) remarquent que les approches à l'évaluation environnementale stratégique présentent habituellement des éléments qui peuvent être associés à une approche « descendante » (après l'évaluation des politiques ou des plans) ou « ascendante » (après l'évaluation environnementale de projet) (figure 2). La première approche adopte un raisonnement axé sur les politiques ou la planification en utilisant certains aspects de l'évaluation environnementale, comme la détermination des besoins et des options ou des solutions de rechange au développement, pour l'élaboration de politiques et de plans. La seconde approche constitue un élargissement littéral de la pratique de l'évaluation environnementale de projet en utilisant les protocoles et les méthodologies de l'évaluation environnementale pour l'élaboration de politiques et de plans. Jusqu'à présent, l'application d'approches axées sur le projet pour l'établissement de politiques est relativement rare, voire inexistante (Partidário et Clark, 2000).

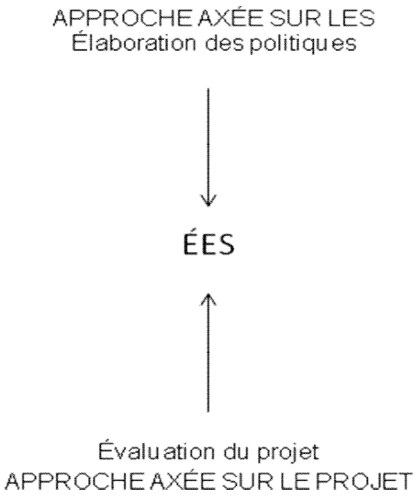

Figure 2 : Deux approches de base à l'ÉES

(Adapté de : Partidário et Clark 2000)

La documentation consultée présente trois grandes catégories d'approches à l'évaluation environnementale stratégique qui traduisent généralement les étapes de son évolution. Parmi ces vastes catégories, on retrouve les trois catégories qui suivent (adapté de Dalal-Clayton et Sadler, 2005; Vicente et Partidário, 2006; Gibson, 2007) :

1. processus officiels d'évaluations axées sur les protocoles ou les procédures de plans, de programmes et de politiques au niveau régional, sectoriel ou national;
2. outil de communication pour concilier les perspectives des praticiens de l'évaluation environnementale, des planificateurs et des décideurs, grâce à une évaluation systémique des plans, des programmes et des politiques, et qui incorporent des principes de durabilité;
3. innovation fondamentale de la gouvernance ou remplacement d'approches classiques de prise de décisions au niveau stratégique qui s'étend jusqu'à inclure une vaste gamme de critères de durabilité en vue d'obtenir de multiples gains nets.

Ces vastes catégories offrent une gamme ou un continuum d'approches à l'évaluation environnementale stratégique, d'une approche ascendante à une approche

descendante, des mécanismes officiels à officieux, et d'un outil analytique précis à un remplacement des structures actuelles de gouvernance. Ces approches donnent au chercheur ou au praticien un aperçu de l'étendue ou de la portée possibles des applications à l'évaluation environnementale stratégique.

Il faut noter que peu importe l'échelle ou la perspective, il est essentiel pour l'évaluation environnementale stratégique de comprendre l'application d'une suite de principes pour une telle évaluation pour la préparation de politiques, de plans et de programmes (Partidário, 2000; Partidário et Clark, 2000). En 2002, l'International Association for Impact Assessment (IAIA) a élaboré un ensemble de critères en se basant sur un vaste débat international qui a eu lieu au début des années 1990. Dix-sept critères de rendement, en fonction de six principaux « thèmes » procéduraux de l'évaluation environnementale stratégique, suggèrent un « processus d'évaluation environnementale stratégique de bonne qualité » qui soit intégré, axé sur la durabilité, ciblé, imputable, participatif et itératif (boîte 1). Les critères de rendement incorporent un grand nombre des grands principes de pratique efficace d'évaluation environnementale stratégique présentés dans la documentation sur le sujet (p. ex. Partidário, 2000; Partidário et Clark, 2000; Dalal-Clayton et Sadler, 2005).

Boîte 1: Critères de rendement de l'ÉES

Les critères de rendement de l'ÉES font qu'elle doit être :

Intégrée

- L'ÉES garantit l'exécution d'une évaluation appropriée de l'environnement pour toutes les décisions stratégiques liées à la réalisation du développement durable.
- L'ÉES aborde les liens entre les aspects biophysiques, sociaux et économiques.
- L'ÉES se présente selon des volets qui correspondent aux politiques des secteurs pertinents et des régions (transfrontalières) et, le cas échéant, à l'ÉE du projet et au processus décisionnel.

Axée sur la durabilité

- L'ÉES favorise la détermination des options de développement et des propositions de rechange qui sont les plus durables.

Centrée

- L'ÉES fournit suffisamment de renseignements fiables et utilisables pour permettre la planification du développement et la prise de décisions.
- L'ÉES porte sur les enjeux principaux de développement durable.
- L'ÉES est personnalisée selon les caractéristiques du processus décisionnel.
- L'ÉES est efficace en matière de coûts et de temps.

Responsable

- La responsabilité de l'ÉES relève des principaux organismes qui prennent les décisions stratégiques.
- L'ÉES est exécutée avec professionnalisme, rigueur, équité, impartialité et équilibre.
- L'ÉES est soumise à des vérifications indépendantes.
- L'ÉES consigne et justifie la façon dont on a tenu compte des questions de durabilité pour la prise de décisions.

Participative

- L'ÉES informe et inclut les organismes publics et gouvernementaux touchés dans tout le

processus décisionnel.

- L'ÉES tient explicitement compte de leurs commentaires et de leurs préoccupations dans sa documentation et son processus décisionnel.
- L'ÉES a un besoin en information qui est clair et facile à comprendre, et garantit un accès suffisant à tous les renseignements pertinents.

Itérative

- L'ÉES garantit la disponibilité des résultats de l'évaluation assez tôt pour influer sur le processus décisionnel et pour orienter la planification future.
- L'ÉES fournit suffisamment de renseignements sur les impacts réels de la mise en œuvre d'une décision stratégique permettant de juger si cette décision devrait être revue et ainsi que de servir de base aux décisions futures.

Adapté de : (IAIA 2002)

Ces principes fournissent aux chercheurs et aux praticiens dans le domaine de l'évaluation environnementale stratégique une vision claire de celle-ci comme un prolongement des principes de l'évaluation environnementale au domaine des politiques, de la planification et des programmes. Même si cette vaste gamme de principes se veut un guide pour tout processus d'évaluation environnementale stratégique, la documentation technique indique aussi clairement que le processus doit être propre au contexte et adapté à l'échelle et la structure d'un processus décisionnel donné.

2.2.6 Enjeux et mise en œuvre de l'évaluation environnementale stratégique : processus décisionnel étagé, évaluation environnementale stratégique comme outil de communication et processus décisionnel axé sur la durabilité

Compte tenu de la complexité, de l'incertitude et de l'étendue des enjeux au niveau stratégique (politiques, plans et programmes), une approche distincte est nécessaire pour l'évaluation. Mintzberg (1994) stipule que, dans le cas d'approches liées à la planification, la question ne consiste pas à savoir ce qui se produira à l'avenir, mais plutôt à savoir comment prévoir et guider des mesures qui contribueront à un avenir souhaitable. Cet aspect est primordial pour l'évaluation environnementale stratégique.

Certains se sont demandé si l'évaluation environnementale stratégique peut réellement englober toute la portée de niveaux multiples de prise de décisions (Partidário et Clark, 2000: 9). Cela soulève à son tour une autre question à savoir si une seule approche à l'évaluation environnementale stratégique existe, étant donné la grande étendue d'activités auxquelles l'évaluation environnementale stratégique peut être appliquée (l'élaboration de politiques, de plans et de programmes). Un scénario de rechange dépeint l'avantage possible de relier les grandes décisions stratégiques à l'évaluation environnementale de projet en fixant un contexte décisionnel sensible aux questions environnementales pour prendre les décisions en lien avec le projet et pour améliorer la communication entre les ministères du gouvernement.

Les sections qui suivent décrivent le rôle bien documenté de l'évaluation environnementale stratégique pour étager le processus décisionnel sur l'environnement (Caratti, Dalkmann et Jiliberto, 2004; Dalal-Clayton et Sadler, 2005; Fischer, 2002a; Jones et coll., 2005; Partidário, 2000; Wood, 1988; Wood et Djeddour, 1992); comme

outil de communication pour permettre aux praticiens, aux planificateurs et aux décideurs en matière d'évaluation environnementale, de comprendre les perspectives les uns des autres (Partidário, 2000; Richardson, 2005; Vicente et Partidário, 2006); comme facteur de changement fondamental aux structures décisionnelles au fur et à mesure que l'évaluation environnementale évolue d'une évaluation environnementale de projet vers une évaluation environnementale stratégique et s'oriente vers une certaine notion d'évaluation de la durabilité (Chaker et coll., 2006). Ainsi, il existe une vaste gamme d'options possibles associées à l'élargissement des principes d'évaluation environnementale aux niveaux stratégiques de prise de décisions, et autres questions connexes.

2.2.6.1 Processus décisionnel environnemental étagé

Un des principaux avantages à la mise en œuvre d'un cadre pour une évaluation environnementale stratégique consiste à fixer un contexte stratégique pour l'évaluation environnementale du projet, ce qui la rend plus efficace et parfois même, inutile (Stinchcombe and Gibson, 2001). Dalal-Clayton et Sadler (2005: 19) et Jones et coll. (2005: 7) fournissent un exemple utile de la façon dont les évaluations environnementales stratégiques pour les politiques, les plans et les programmes fixent le contexte à l'évaluation environnementale du projet. Comme l'illustre la figure 3, « il existe un processus de planification prospective étagé qui débute par la formulation d'une politique au niveau supérieur, suivi d'un plan à la deuxième étape, puis par un programme à la fin » (Jones et coll., 2005: 6).

		Catégorie des mesures et type d'évaluation (entre parenthèses) Mesures sectorielles et multisectorielles			
Niveau de gouvernement	Plan d'utilisation des terres (ÉES)	Politiques (ÉES)	Plans (ÉES)	Programmes (ÉES)	Projets (ÉE)
National ou fédéral	Plan national d'utilisation des terres	Politique nationale de transport	Plan national à long terme sur les routes	Programme quinquennal de construction routière	Construction de section d'autoroute
		Politique économique nationale			
Régional ou étatique	Plan régional d'utilisation des terres		Plan stratégique régional		
Sous-régional	Plan sous-régional d'utilisation des terres			Programme sous-régional d'investissement	
Local	Plan local d'utilisation des terres				Projet local d'infrastructure

Figure 3 : Processus décisionnel étagé

(Adapté de : Jones et coll. 2005: 7)

Selon Dalal-Clayton et Sadler (2005: 18),

> [L'étagement] est fréquemment perçu comme processus décisionnel hiérarchique ou étagé. Mais la réalité est tout autre… souvent, il s'agit d'un processus itératif plus complexe où la gamme de choix est graduellement réduite et où la plupart des options sont écartées par la phase du projet.

Par conséquent, lorsqu'une politique, un plan ou un programme précède et influence la décision pour un projet, la politique, le plan ou le programme et la décision pour le projet devraient être « étagés ». En pratique, cela fonctionne non seulement de façon descendante stricte (c.-à-d. de la politique, vers le plan, puis le programme et enfin le projet), mais aussi de façon ascendante où l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation environnementale de projet au niveau inférieur du processus peuvent induire une compréhension des limites des politiques, des plans et des programmes en vigueur (se reporter par exemple à Hildén, Furman et Kaljonen, 2004).

Lors d'un examen de la documentation sur le sujet, Arts, Tomlinson et Voogt (2005) ont fait valoir qu'on suppose que l'étagement devrait minimiser diverse limites de

l'évaluation environnementale et offre les avantages suivants :

- éviter d'écarter l'évaluation d'enjeux environnementaux importants;
- mieux cibler les évaluations environnementales (en établissant la portée des enjeux, des échéanciers et du secteur géographique), le type de solutions et d'effets évalués, et du niveau abstrait de l'analyse (p. ex. principaux moyens, opinions d'experts contre moyens quantitatifs et détaillés à la fine pointe);
- accroître l'efficacité de l'évaluation environnementale stratégique ou de l'évaluation environnementale (p. ex. indication d'enjeux importants qui requièrent peut-être encore une élaboration; lignes directrices pour les évaluations environnementales subséquentes) lorsqu'elle est effectuée à un niveau supérieur, plutôt qu'inférieur;
- mieux s'harmoniser à la nature continue du processus décisionnel et de planification en étageant les évaluations environnementales;
- améliorer les plans et les projets élaborés et mis en œuvre.

Autrement dit, dans une évaluation environnementale de projet classique, « au moment où un analyste examine des voies ou des emplacements de rechange, de nombreuses décisions ont déjà écarté des options. Cette approche arrive bien trop tard pour discuter des moyens de rechange pour les besoins de transport ou d'énergie, frustre le public et a trop peu d'effet » (Partidário and Clark, 2000: 21). L'évaluation environnementale stratégique inclus des options ou solutions de rechange qui se trouvent souvent au-delà de la portée de l'évaluation environnementale du projet. Elle peut inclure un ensemble plus large et plus systématique de solutions de rechange qui sont évaluées au niveau des plans, des politiques et des programmes. Cela donne une approche plus globale pour traiter des préoccupations environnementales et faire en sorte que l'évaluation environnementale de projet soit plus efficace ou même nécessaire. Par exemple, une question pour un projet et cherchant à savoir si une autoroute aura des répercussions sur les déplacements des espèces sauvages peut être évitée grâce à une question au niveau de la stratégie qui cherche à savoir si le besoin qui suscite le projet de construction de l'autoroute peut être satisfait par la construction d'un train léger ou d'une autre forme de transport collectif. Ainsi, en termes de pratique d'évaluation environnementale stratégique, l'étagement indiquerait idéalement « la mesure dans laquelle l'évaluation environnementale stratégique est organisée hiérarchiquement avec un niveau de l'évaluation qui informe le prochain niveau inférieur (grâce à l'évaluation environnementale) » (Jones et coll., 2005: 280). Toutefois, un niveau inférieur peut également susciter la nécessité pour des niveaux supérieurs de traiter de l'enjeu.

Alors que la plus grande partie de la documentation sur l'évaluation environnementale stratégique parle d'étagement, le manque de soucis accordé au rôle clé de l'étagement dans la pratique d'évaluation environnementale stratégique demeure un problème (R. B. Gibson, présentation personnelle). Les documents mettent en évidence les avantages potentiels de l'évaluation environnementale stratégique afin de rendre les évaluations environnementales individuelles plus rentables et parfois inutiles. L'évaluation environnementale stratégique peut non seulement placer des projets individuels dans le contexte de décisions politiques plus larges, mais aussi « fixer le cadre d'une évaluation environnemental qui en résulterait et contribuer à en définir la portée » (Jones et coll., 2005: 32). Une évaluation environnementale stratégique d'un plan aménagement territorial ou d'un plan directeur de raccordement pourrait également indiquer le processus ou protocole pour toutes les évaluations environnementales subséquentes, ce qui aurait pour effet de modifier le processus décisionnel d'un niveau

de compétence pour les projets (R. B. Gibson, présentation personnelle).

2.2.6.2 L'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication

Tel qu'indiqué précédemment, dans certains contextes l'évaluation environnementale stratégique peut être plus utile comme outil de communication que comme protocole technique (Partidário, 2000; Richardson, 2005; Vicente et Partidário, 2006). Compte tenu de la diversité des points de vue des personnes qui participent à un processus décisionnel, tout outil qui peut servir de moyen de communication efficace, même au sein d'une même agence, constituerait une contribution utile. Vicente et Partidário (2006) décrivent le rôle précieux que l'évaluation environnementale stratégique peut jouer pour permettre aux évaluateurs des effets sur l'environnement et aux décideurs de partager des points de vue pour un problème de politique donnée et pour mettre en place une solution partagée (figure 4).

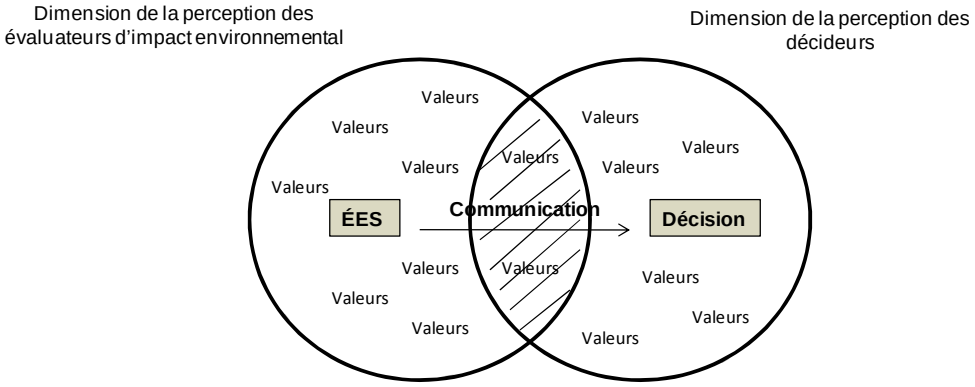

Figure 4 : L'ÉES comme outil de communication

(Adapté de : Vicente et Partidário 2006)

Vicente et Partidário soutiennent que « différentes valeurs associées à la perception d'un problème peuvent, si on les clarifie, contribuer à mettre au jour un terrain commun entre les évaluateurs des répercussions et les décideurs, et contribuer ainsi à une acceptation partagée d'une solution ». Ces auteurs remarquent le rôle que « l'évaluation environnementale stratégique peut jouer pour rapprocher les perceptions en vue de l'élaboration de solutions. Pour ce faire, l'évaluation environnementale stratégique doit aller au-delà de la simple recension de faits, ce qui signifie qu'il faut analyser la dimension sociopolitique du problème ». Les auteurs concluent que ce rôle de médiation de l'évaluation environnementale stratégique pourrait contribuer à améliorer les aspects suivants :

- l'intégration des diverses visions du problème et la mise en place de liens de communication améliorés;
- des conseils sur les stratégies de communication pour améliorer la pertinence sociale des connaissances techniques et scientifiques;
- un ajustement parmi les décideurs – au niveau de leurs valeurs et de l'attitude face à

l'environnement – de leur perception de la réalité et donc de leur volonté à accepter les mesures nécessaires pour des raisons environnementales;
- le dialogue entre les évaluateurs des répercussions environnementales et les décideurs qui stimulent la collaboration constructive et l'entente sur un choix de moyens communs.

Ainsi, dans le contexte de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale stratégique, un processus d'évaluation environnementale stratégique constitue un forum de communication efficace s'il crée un « terrain de médiation entre les partenaires stratégiques, où les connaissances sont façonnées par les négociations et les tensions entre les positions, et par la nécessité d'obtenir un consensus pratique » (Richardson, 2005: 355).

L'étagement et l'utilisation de l'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication vont dans le sens d'une évolution continue de l'évaluation environnementale de projet vers l'évaluation environnementale stratégique pour résulter en un changement fondamental au processus décisionnel sur l'environnement qui met directement l'accent sur les efforts nécessaires pour atteindre une certaine forme de durabilité. Comme l'indiquent Chaker et coll. (2006), l'évaluation de la durabilité constitue la prochaine génération dans l'évolution de l'évaluation environnementale. La prochaine section présente brièvement cette approche émergente.

2.2.6.3 Processus décisionnel axé sur la durabilité

Le « développement durable » ou « développement soutenable » a tout d'abord été défini par la Commission Brundtland (1987) comme un développement qui « *répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». Gibson et coll. (2005) font valoir que le concept de durabilité a émergé comme :

- une critique et une réponse aux pratiques de prise de décisions qui échouaient constamment en raison de la non-reconnaissance des interdépendances entre des facteurs clés;
- un ensemble de principes avec des objectifs positifs;
- un point central pour des stratégies de changement.

L'évaluation et la prise de décision axées sur la durabilité (Gibson 2005) constituent un changement fondamental dans le processus décisionnel qui fait en sorte que la durabilité devient le critère principal à la prise de décisions. Il s'agit d'un « processus d'intégration qui agit comme cadre pour un meilleur processus décisionnel pour toutes les entreprises – politiques, plans et programmes ainsi que les entreprises concrètes – qui peuvent avoir des effets durables » (Gibson, 2006a: 260). Ce type d'évaluation de la durabilité a été appliqué partout dans le monde, de Hong Kong (HKSDU, 2002) au Royaume-Uni (UK ODPM, 2005) et même ici au Canada dans le contexte de la mine de nickel de Voisey's Bay sur la côte nord du Labrador (Gibson 2002). L'évaluation de la durabilité repose sur divers principaux aspects de l'évaluation environnementale stratégique, dont les échelles conceptuelles, spatiales et temporelles élargies; l'étagement du processus décisionnel (c.-à-d., du niveau de projet au niveau de la politique); la transparence du processus décisionnel. L'évaluation environnementale

stratégique constitue une étape cruciale pour tendre vers un processus décisionnel utilisant une approche plus axée vers la durabilité. À cet effet, Gibson et coll. (2005) et Gibson (2006b) présentent un ensemble de critères principaux et une approche pratique à la mise en œuvre d'un cadre d'évaluation durable.

2.2.6.4 Gestion et processus décisionnel itératifs et adaptés

Puisque l'évaluation environnementale stratégique doit traiter d'une gamme de forces variées, agir sur divers fronts, faire face à des valeurs et des perspectives sociales différentes, et à composer avec des niveaux élevés d'incertitude en ce qui concerne les résultats attendus (Partidário, 2000), elle doit faire preuve de souplesse et pouvoir s'adapter à divers types de contextes pour son application, ainsi qu'à divers niveaux décisionnels. Comme le stipule Noble (2005), la portée de l'évaluation environnementale stratégique s'élargit au fur et à mesure qu'elle progresse des programmes vers les plans, puis vers les politiques. Cela signifie que l'évaluation environnementale stratégique doit être un outil suffisamment souple et adaptable, reposant sur des éléments de base pour s'assurer qu'il répond à la situation, tout en reposant également sur un minimum de procédures administratives adaptées au processus officiel qui touche les politiques, les plans et les programmes auxquels l'évaluation environnementale stratégique s'applique (Partidário, 2000).

C. S. Holling a joué un rôle essentiel dans la création et l'élaboration de la gestion adaptée. Son travail de 1978 a présenté un processus « pour composer avec l'incertitude et l'inattendu. Pour savoir, en bref, planifier en présence de l'inconnu » (Holling, 1978: 7). Holling décrit la gestion adaptée de l'environnement comme un « processus interactif qui utilise des techniques qui permettent non seulement de réduire l'incertitude, mais aussi d'en tirer parti. Le but consiste à mettre en place des politiques plus souples ». Plus récemment, Holling (1995: 30) a décrit une approche de gestion adaptée comme une qui exige « une réglementation flexible, diverse et redondante, une surveillance qui mène vers des mesures correctrices, et un sondage basé sur l'expérience de la réalité en constante évolution du monde ». Les implications d'une approche adaptée à la gestion et à la prise de décision font l'objet du livre de Gunderson et Holling, *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* (2002), où les auteurs concluent que des politiques nouvelles et innovatrices pourraient engendrer des institutions myopes et rigides qui tendraient à maintenir et à défendre le statu quo et qu'il est, par conséquent, nécessaire de continuer les évaluations, les ajustements et les apprentissages.

Dans le contexte de la planification, Connick et Innes (2003) stipulent qu'une vision mécanique suppose un certain niveau de prédictibilité, reposant sur des données et une expertise adéquate qui conduiront vers des politiques, des programmes et des règlements pour répondre aux objectifs sociaux et produire les résultats souhaités. Ces auteurs affirment que les hypothèses comprises dans une vision mécanique de systèmes de planification et de gouvernance ne sont pas adaptées à la réalité (Connick et Innes, 2003). Par conséquent, pour qu'une évaluation environnementale stratégique constitue un moyen d'aborder des enjeux vastes, abstraits et politiques, elle a besoin d'une approche adaptée et itérative qui favorise l'apprentissage organisationnel et la capacité d'adaptation (Armitage, 2005).

2.3 Aménagement du territoire

L'aménagement du territoire désigne « l'élaboration de stratégies pour la réglementation, le développement et la conservation pour les terres qui tiennent compte des interactions entre les terres; ou, plus largement, les caractéristiques au plan de la construction, physiques, sociales et culturelles, ainsi que les institutions, les normes et les valeurs » (Alexander, 1992). Les objectifs généraux de l'aménagement territorial classique visent à protéger els propriétaires terriens d'utilisations voisines incompatibles des terres, de conserver la valeur des propriétés et de protéger certaines ressources jugées importantes pour le bien public comme les terres agricoles, des regroupements et du patrimoine culturel et naturel. L'aménagement territorial s'échelonne de la planification générale et globale ou de l'élaboration de politique jusqu'à la planification ou le processus de planification propre à un site.

Parmi les instruments disponibles pour contrôler l'aménagement du territoire, on retrouve le plan officiel, le plan secondaire, le plan des subdivisions, les règlements de zonage, les permis de contrôle de l'aménagement et le contrôle des plans d'aménagement (Cullingworth, 1987; Hale et Bowman, 1986). Ces instruments peuvent jouer des rôles importants en ce qui concerne l'approche étagée au processus décisionnel, afin de passer de l'élaboration globale de politiques à un contrôle de l'aménagement pour un site en particulier.

2.3.1 Planification pour les régions écologiquement fragiles, le patrimoine naturel et la gestion de l'eau

Dans le contexte de l'aménagement territorial, une approche qui traite des terrains avec une importante valeur écologique est apparue dans le sud de l'Ontario. Whitelaw et Eagles, (2007) décrit ce processus. Des processus d'aménagement territorial pour des régions écologiquement fragiles (zones sensibles sur le plan écologique) ont tout d'abord été mis au point dans la région de Waterloo, en Ontario, au début des années 1970. La planification pour les zones écologiquement sensibles réduit la perte de systèmes de patrimoine naturel grâce à l'application d'outils disponibles dans la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario (p. ex. des plans officiels, des plans secondaires, des plans de subdivisions). La réorganisation de certains gouvernements de contés en gouvernement régionaux centrés sur la ville à la fin des années 1960 et au début des années 1970 a permis à de nouvelles initiatives en planification de voir le jour.

Une idée visait à désigner des zones écologiquement sensibles dans les plans officiels d'aménagement territorial pour offrir un contrôle limité sur l'aménagement grâce à la réglementation sans avoir besoin d'effectuer des achats municipaux (Eagles, 1981; Hilts, 1983). Les zones écologiquement sensibles comprennent des paysages naturels qui jouent un rôle vital sur le plan des fonctions écologiques ou qui comprennent des caractéristiques comme les aires d'alimentation de la formation aquifère; les cours supérieurs d'une rivière; les plantes, la faune ou les reliefs particuliers; les habitats pour la reproduction ou l'hivernage; les espèces rares ou menacées; et les combinaisons précieuses d'habitat et de reliefs sur le plan de la recherche scientifique ou de la conservation (Eagles, 1981).

Il existe deux dispositions principales sur la planification des zones écologiquement

sensibles. Tout d'abord, le promoteur de toute modification à l'aménagement territorial doit mener une étude environnementale, en suivant des lignes directrices fixées dans le plan officiel, afin de déterminer la fragilité de la région désignée à tout changement proposé. Deuxièmement, le promoteur doit collaborer avec la municipalité pour produire un plan qui tente de protéger les régions désignées. Si la protection n'est pas possible, alors le propriétaire peut demander un amendement officiel du plan d'aménagement, qui exige la participation du public (Eagles, 1981). Au cours des années 1970 et 1980, des gains pour la protection de l'environnement ont été réalisés pour la planification de l'aménagement des zones écologiquement sensibles partout en Ontario (Gosselin, 2004; Krause, Veale et Murray, 2001). Néanmoins, cette approche n'a pas permis de protéger pleinement les patrimoines naturels régionaux qui s'étendent sur plusieurs municipalités, comme celui qui a été reconnu le long de la moraine d'Oak Ridges.

La nécessité de protéger les patrimoines naturels régionaux a suscité des inquiétudes auprès du public et des environnementalistes vers la fin des années 1980. Il en a découlé l'émergence d'un aménagement du territoire environnemental et régional, y compris la moraine d'Oak Ridges et la vaste ceinture verte dans le centre-sud de l'Ontario (ministère des Affaires municipales et du Logement – MAML, 2009). En 2002, le gouvernement provincial a publié son Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (PCMOR) comme cadre de politique axée sur la conservation réglementé par la législation et en 2005, il a publié le Plan de la ceinture de verdure entraînant la protection de plus de 720 000 hectares. Ces processus ont permis à l'approche de la protection des zones naturelles précieuses de continuer à évoluer. Ils ont permis la délimitation d'un système de patrimoine naturel pour la moraine d'Oak Ridges qui comprend la définition de longs et larges corridors de conservation sur des terres privées, reposant sur des principes en biologie de la conservation, et réglementés par une législation sur l'aménagement du territoire semblable aux dispositions utilisées pour la planification dans le cas de régions écologiquement sensibles (Whitelaw et Eagles, 2007), avec pour différence la portée des terres protégées et le principe de base pour leur protection – c'est-à-dire, la science sous-jacente à la biologie de la conservation.

D'autres initiatives de planification régionale écologique ont porté sur la gestion de l'eau. Les processus et résultats de la planification de la moraine d'Oak Ridges démontrent clairement que de nouvelles approches ont émergé pour la planification et la gestion de l'eau. Ces nouvelles approches reposent sur des percées réalisées dans le domaine de la science des écosystèmes, de la planification et de la gestion des bassins versants, la gestion écologique adaptée et l'amélioration des liens entre les sciences de l'eau et l'aménagement territorial. On parle par exemple de l'utilisation des budgets pour la gestion de l'eau, la protection des têtes des puits existants, une cartographie à caractéristiques améliorées, et les reculs et exigences de zone tampon connexes. Collectivement, les dispositions sur l'eau du PCMOR offrent un ensemble complet de procédures pour évaluer et protéger d'importantes ressources en eau et servent aussi à militer pour l'actualisation des anciens plans d'aménagement écologique du territoire, comme le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (Whitelaw and Hamilton, 2008).

2.3.2 Planification concertée

La planification concertée est un élément clé de nombreux processus d'aménagement

du territoire, de gestion des ressources et, dans une moindre mesure, à l'évaluation environnementale. Ces processus rationnels semblent utiliser la collaboration, surtout pendant les cycles d'élaboration des politiques. La théorie de la planification concertée prend racine dans la tradition de l'apprentissage social. Deux fondements théoriques principaux permettent d'expliquer la planification concertée. Le premier vient de la théorie de la réaction communicative d'Habermas (Tewdwr-Jones et Allmendinger, 1998). Le langage joue un rôle essentiel dans la théorie d'Habermas; en particulier, la recherche de communication non déformée qui permet d'atteindre un consensus pour adopter des mesures. Une fois ce type de communication atteint, le pouvoir et les intérêts particuliers peuvent être neutralisés (Tewdwr-Jones et Allmendinger, 1998).

La réaction communicative dépend de relations interpersonnelles entre au moins deux participants et vise à atteindre une compréhension mutuelle par un accord ou un consensus sur une future stratégie ou suite de mesures.

Le deuxième fondement théorique repose sur le travail de Healey (1997, 1998, 2003) qui indique que sa pensée se base sur la théorie de structuration d'Anthony Giddens (1984), et plus particulièrement l'« interaction continue entre, et la constitution mutuelle, d'une "structure et d'une agence"… » (Healey, 2003: 106). La planification est perçue comme impliquant « une certaine relation interactive et un certain processus de gouvernance » (Healey, 2003: 107). La planification est alors façonnée par des forces économiques, sociale et environnementales plus vastes et qui servent de structure (Healey, 2003).

Les processus concertés peuvent être axés sur la transformation sur la base d'une *activité humaine*. Le travail de Healey repose sur l'hypothèse (Healey, 1998: 1535) que

> l'élaboration de cultures de gouvernance où l'action concertée collective est possible est plus susceptible de résister aux forces qui entraînent l'exploitation économique des personnes et des lieux, de limiter la dégradation de l'environnement et de maximiser les possibilités d'épanouissement de l'être humain dans des relations écologiques durables, que dans des cultures qui sont dominées par des stratégies individualistes et concurrentielles.

La planification concertée constitue un partenariat interactif entre le gouvernement, les groupes d'intérêts, les principaux secteurs de la communauté et le public, tous identifiés comme intervenants et travaillant tous pour atteindre un consensus sur trois principales étapes de tout problème de planification – définition du problème, orientation à suivre et mise en œuvre (Margerum, 2002). L'idée de base du raisonnement communicatif est que la connaissance émancipatrice (c.-à-d. des connaissances qui permettent aux participants d'améliorer leur situation) s'acquière par un dialogue qui implique des personnes avec des intérêts divergents sur une tâche ou un problème. Pour que le dialogue découle sur une connaissance émancipatrice, les intervenants doivent tous être informés, écoutés et respectés, et aucune ne peut avoir plus d'importance que les autres pour prendre la parole ou prendre des décisions (Innes et Booher, 1999: 18).

La planification concertée est également décrite comme un processus à plus long terme avec des groupes d'intervenants comme forums permanents (Margerum, 2002). Certains gouvernements urbains ont commencé à faire participer les secteurs privé et civil aux efforts de planification, ce qui a entraîné une répartition du pouvoir de gouvernance et des responsabilités. Il en résulte un flou dans les limites entre les secteurs public et privé, ainsi qu'entre les gouvernements, les marchés et la communauté. Healey (1998: 1536) présente cinq éléments pour atteindre la planification

concertée :

1. lieu intégré avec répartition en silos ou « séparation sectorielle en divers champs de politique »;
2. collaboration pour l'établissement de politiques en « mélangeant les politiques officielles avec les groupes de pression, les groupes de citoyens, les entreprises et les groupes écologiques »;
3. participation inclusive des intervenants qui mène à un apprentissage commun et à l'atteinte d'un consensus »;
4. utilisation de connaissances locales ou pratiques, « le mélange de connaissances acquises par une expérience pratique et les cadres de référence que les gens utilisent pour filtrer cette expérience et lui accorder du sens »;
5. établir des ressources relationnelles « ou un contexte où il y a suffisamment d'appréciation, de confiance et de compétences en communication pour permettre à divers intervenants de trouver leur "voix" et "s'écouter" les uns les autres ».

Healey (1997: 312) indique que la planification concertée

> a la capacité de contribuer à la tâche d'établissement de capacité en raison de son rôle pour informer des collectivités politiques sur la gamme des intervenants et sur la façon dont ils voudraient discuter des enjeux; en raison de son rôle pour contribuer à façonner les terrains où les intervenants peuvent se rencontrer; et en aidant ceux qui participent à comprendre ce que signifie créer de nouveaux moyens collectifs de penser et d'agir; pour recadrer et restructurer leurs façons de procéder.

Frame, Gunton et Day (2004: 59–60) suggèrent que la planification concertée constitue un

> moyen efficace de résoudre des conflits environnementaux et qu'elle offre d'autres avantages importants comme l'amélioration des relations entre les intervenants, des connaissances et des compétences … [que] les accords qui découlent de la planification concertée sont aussi plus faciles à mettre en œuvre et risquent moins de susciter une opposition… [car] les participants… peuvent bâtir un capital intellectuel en commun qui comprend des ententes sur les données ou les analyses, les définitions d'un problème ou d'un objectif, et à une compréhension mutuelle des intérêts des autres.

Des défis importants sont associés aux processus collaboratifs, dont, surmonter des objectifs divergents; établir la confiance, la bonne volonté et le respect mutuel; faire face à la tendance aux changements successifs pour atteindre un compromis; assurer la disponibilité des ressources requises; garantir la légitimité de l'entreprise; bâtir la capacité nécessaire aux processus; assurer une surveillance et effectuer évaluation (Diduck, 2004; Innes et Booher, 1999; Takahashi et Smutny, 2001). Nombre de ces défis font aussi l'objet de l'attention des théoriciens de la planification critique.

Le rôle du planificateur dans la planification concertée est celui d'un animateur ou d'un ami critique dont la « principale tâche vise à contrer la désinformation, la source de la déformation de la communication » (McGuirk, 2001: 198).

2.4 Pleine participation du public

2.4.1 Obstacles à la participation du public

Certaines personnes peuvent choisir de ne pas participer aux processus d'évaluation environnementale et d'aménagement du territoire pour plusieurs raisons. Parfois, il peut s'agir simplement de traits de personnalité, comme la timidité, l'apathie ou la difficulté à s'exprimer en public (Diduck et Sinclair, 2002). Un manque de temps en raison des obligations associées au travail ou aux activités sociales peut aussi avoir un effet sur la volonté de participer à une consultation publique (Diduck et Sinclair, 2002; Fitzpatrick et Sinclair, 2003). Ainsi, les citoyens reposent souvent sur d'autres pour représenter leurs intérêts, ou ils font simplement confiance dans leur gouvernement pour superviser efficacement le processus d'évaluation environnementale (Diduck et Sinclair, 2002). L'intimidation peut également décourager la participation des citoyens qui croient, par exemple, qu'ils ne comprennent pas pleinement le processus de l'évaluation environnementale et ses répercussions, ou qu'ils n'ont pas les connaissances nécessaires pour discuter avec les « experts » (Diduck et Sinclair, 2002). Un écart semble exister entre ce que le public sait et ce que les experts savent.

Cet écart au niveau de l'information constitue un des obstacles structurels à la participation du public (Diduck et Sinclair, 2002). Le problème est exacerbé par le fait que l'information est soit inaccessible, soit incomplète, soit encore de mauvaise qualité (Agence canadienne d'évaluation environnementale, 2001; Diduck et Sinclair, 2002; Webler, Tuler et Krueger, 2001). D'autres obstacles à une pleine participation du public sont la nature technique des renseignements fournis (Sinclair et Diduck, 2001; Diduck et Sinclair, 2002; Fitzpatrick et Sinclair, 2003; Doelle et Sinclair, 2006); la perception d'un déséquilibre entre les participants et les promoteurs, et l'exclusion de la participation du public pendant les premières étapes de l'évaluation environnementale pour définir la portée; un manque de financement public (Diduck et Sinclair, 2002; Fitzpatrick et Sinclair, 2003; Doelle et Sinclair, 2006). En présence de ces obstacles, les citoyens pensent que la participation du public n'a que peu d'effet sur les résultats de l'évaluation environnementale (Diduck et Sinclair, 2002). De même, lorsque les membres du public croient qu'ils ne sont pas directement touchés par un développement, ils peuvent déléguer leur participation à d'autres qui, à leur avis, partagent leur vision (Fitzpatrick et Sinclair, 2003).

Du point de vue du promoteur, les évaluations environnementales ne sont pas toujours vues comme des outils efficaces, mais plutôt comme une procédure bureaucratique par laquelle il faut passer (Doelle et Sinclair, 2006). Plutôt que de valoriser la participation du public en vue d'améliorer le processus, ils la voient souvent comme un problème à éviter et elle est donc souvent insérée très tardivement dans le processus, lorsque le gouvernement et le promoteur sont alors hostiles à toute nouvelle option ou solution de rechange (Doelle et Sinclair, 2006).

2.4.2 Pratiques exemplaires : Participation du public à l'évaluation environnementale et à l'évaluation environnementale stratégique

Un certain nombre d'études de cas ont porté sur les succès et les échecs des processus d'évaluation environnementale. Les résultats de ces études nous ont permis d'établir une liste des pratiques exemplaires pour inclure la participation du public à l'évaluation environnementale, dont (1) une participation précoce et opportune, (2) un processus démocratique et juste, (3) l'accès aux connaissances, aux enjeux techniques et au financement, (4) la réduction des déséquilibres de force, (5) le dialogue et l'apprentissage social (c.-à-d. l'apprentissage au sein de groupes ou d'organisations).

2.4.2.1 Opportunité de la participation

La législation canadienne en matière d'évaluation environnementale n'exige la participation du public à l'évaluation environnementale que tardivement; ainsi, lorsque les agents du gouvernement chargés de la supervision d'une évaluation environnementale commence à s'impliquer, les étapes importantes de la planification et de la conception sont déjà terminées (Doelle et Sinclair, 2006). La participation précoce du public au processus est laissée à la discrétion du promoteur et ne se produit que très rarement (Sinclair et Diduck, 2000; Bond, Palerm et Haigh, 2004), malgré le fait qu'une participation plus tôt et continue soit essentielle à une évaluation environnementale efficace (Bond, Palerm et Haigh, 2004; Agence canadienne d'évaluation environnementale, 2001; Stewart et Sinclair, 2007). La participation précoce du public dans le processus semble être indicatif de promoteurs plus ouverts et prêts à modifier leurs plans originaux lorsque d'autres idées leur sont présentées au début du processus, plutôt que vers la fin (Doelle et Sinclair, 2006). Comme Doelle et Sinclair (2006) l'indiquent, la consultation en début du processus, contrairement à ce que l'on pourrait croire, peut économiser du temps. La participation précoce du public favoriser une intervention significative en vue de comprendre les besoins de la communauté et en matière de durabilité de l'environnement (Doelle et Sinclair, 2006).

2.4.2.2 Processus démocratique et équitable

Pour que les processus dans le cadre de l'évaluation environnementale soient plus démocratiques, ils devraient inclure un meilleur accès physique aux réunions, ce qui pourrait signifier changer l'emplacement de la réunion pour encourager la participation de divers quartiers, ainsi qu'un meilleur accès aux décideurs (Webler et Tuler, 2000). Dans le cadre de l'évaluation environnementale, la pierre angulaire du processus démocratique est toutefois la nécessité d'utiliser la technique du consensus pour prendre des décisions les problèmes (Webler et Tuler, 2000; Webler, Tuler et Krueger, 2001; Barabas, 2004). Le consensus répond à l'objectif d'Abelson et coll. (2003) de distribution équitable des occasions de participation afin que les participants puissent contribuer de façon significative au processus. Diduck et Sinclair (2006) remarquent toutefois que, bien que le consensus soit crucial, la durabilité de l'environnement est primordiale dans une évaluation environnementale; par conséquent, le consensus doit également contribuer de façon positive à la durabilité de l'environnement.

Il existe de nombreuses idées différentes sur ce qui constitue un processus équitable,

mais généralement, il s'agit d'un processus marqué par la transparence, le respect, l'ouverture d'esprit, l'honnêteté, la compréhension, la confiance, l'intégrité et l'imputabilité (Webler et Tuler, 2000). Bien que la transparence soit perçue comme un des déterminants les plus importants du succès de l'engagement du public (Webler et Tuler, 2000; Webler, Tuler et Krueger, 2001; Bond, Palerm et Haigh, 2004; Stewart et Sinclair, 2007), d'autres enjeux comme la gestion des conflits et la communication sont également des éléments importants pour assurer un processus équitable.

La documentation technique sur le sujet identifie clairement l'assurance que le processus gère les conflits comme élément qui contribue au succès des évaluations environnementales (Poncelat, 2001; Webler, Tuler et Krueger, 2001). Il est également important de créer une atmosphère qui favorise la communication respectueuse et qui encourage les participants à mieux écouter et mieux communiquer (Poncelet, 2001; Stewart et Sinclair, 2007). Plus précisément, des règles de base devraient être fixées pour encourager les participants à s'écouter les uns les autres plutôt qu'à se parler sans s'écouter, à exprimer leurs idées de façon ouverte et honnête et d'accepter les idées des autres (Webler et Tuler, 2000; Poncelet, 2001). Il est essentiel de fixer des lignes directrices pour favoriser la communication constructive (Webler et Tuler, 2000; Doelle et Sinclair, 2006). La communication entre le public et les décideurs est importante (Abelson et coll., 2003; Bond, Palerm et Haigh, 2004; Webler et Tuler, 2000).

En résumé, de nombreux facteurs peuvent favoriser un processus équitable et démocratique. L'accès aux réunions et l'obtention d'un consensus qui contribue à la durabilité de l'environnement sont importants pour que le processus soit démocratique, alors que la transparence et la gestion des conflits – tout en gardant l'œil sur la résolution concertée de problèmes – constituent les pierres angulaires pour un processus équitable. Pour garantir que le processus soit équitable et démocratique, il est essentiel de partager les connaissances sur le problème avec les participants afin de les outiller pour les discussions.

2.4.2.3 Connaissances, enjeux techniques et financement

Afin d'établir une communication bidirectionnelle entre le public et les décideurs, il faut bien informer les gens. Il faut leur donner accès aux renseignements et aux connaissances nécessaires pour se faire une opinion éclairée et pour que leur participation et leurs interventions soient pertinentes (Webler et Tuler, 2000; Fitzpatrick et Sinclair, 2003; Bond, Palerm et Haigh, 2004; Stewart et Sinclair, 2007). L'accès à la documentation permet aux participants au processus de l'évaluation environnementale d'acquérir les connaissances requises pour examiner la validité des prétentions faites par d'autres, ce qui permet d'enrichir la discussion dans le cadre de l'évaluation environnementale (Webler et Tuler, 2000; Bond, Palerm et Haigh, 2004).

Les participants trouvent souvent que les renseignements associés aux évaluations environnementales sont ésotériques et trop techniques (Fitzpatrick et Sinclair, 2003). Cela constitue un dilemme intéressant : le processus de l'évaluation environnementale doit traiter des données scientifiques complexes, mais celles-ci doivent être présentées de façon que les participants du public – qui ne possèdent pas nécessairement le bagage technique – puisent les comprendre. Parfois, ce ne sont pas les données elles-mêmes qui sont difficiles à comprendre, mais c'est plutôt le processus même de l'évaluation environnementale qui prête à confusion. Une évaluation environnementale

bien conçue devrait aider les participants en leur expliquant les aspects techniques et procéduraux qui peuvent être plus difficiles à comprendre.

Le renforcement des capacités et le financement sont des facteurs importants pour aider les participants du public à mieux comprendre les enjeux (Fitzpatrick et Sinclair, 2003) et s'avèrent efficaces pour favoriser la compréhension d'enjeux complexes et pour s'assurer que le processus est légitime et utile (Fitzpatrick et Sinclair, 2003; Stewart et Sinclair, 2007). Les citoyens et les organisations à qui on accorde un financement suffisant peuvent entreprendre leur propre recherche, qui peut par la suite favoriser une plus vaste compréhension des incidences possibles de l'entreprise.

Même si l'interprétation classique des connaissances est importante pendant le processus d'évaluation environnementale, il faut comprendre les valeurs des participants et en tenir compte (Webler et Tuler, 2000). Webler, Tuler et Krueger (2001) soutiennent que les faits doivent être comparés en fonction des opinions locales. La notion essentielle est celle voulant que les solutions régionales ont préséance sur les solutions génériques, et chaque évaluation environnementale devrait tenir compte des circonstances et des valeurs locales. Le processus d'évaluation environnementale peut être amélioré en incorporant et en tenant compte de façon égale des valeurs locales comme complément aux autres formes de connaissances.

2.4.2.4 Réductions des forces inégales

Le partage des forces dans le cadre du processus d'évaluation environnementale est aussi important que le partage de l'information et des connaissances. Plus les participants et les promoteurs partagent équitablement le pouvoir, plus le processus d'avère efficace. Par contre, Abelson et coll. (2003) signale qu'un équilibre des forces n'est jamais parfait puisque, au fur et à mesure que les participants acquièrent des connaissances, leur analyse pourrait s'approcher de celle des experts et, donc, ne plus refléter celle du grand public. Néanmoins, en ce qui concerne les forces en jeu, les évaluations environnementales devraient toujours tenter d'« équilibrer les règles en jeu » et faire la promotion de la participation équitable de tous les participants (Rocha, 1997; Webler et Tuler, 2000; Webler, Tuler et Krueger, 2001; Abelson et coll., 2003; Bond, Palerm et Haigh, 2004). Webler et Tuler (2000) indiquent que les participants comprennent que le processus en peut être « totalement égalitaire » et semblent prêts à faire confiance à ceux responsables de prendre les décisions, tant que cette confiance a été acquise grâce à un processus démocratique et équitable. Une façon d'éviter les forces hiérarchiques dans le processus de l'évaluation environnementale consiste à adopter des techniques d'apprentissage social qui favorisent le dialogue.

2.4.2.5 Dialogue et apprentissage social

La qualité du discours constitue un élément important à la participation du public. L'idée centrale consiste à permettre des échanges sans entrave d'idées, à débattre et discuter des enjeux, et d'offrir un forum où l'apprentissage est possible (Webler et Tuler, 2000; Webler, Tuler et Krueger, 2001; Barabas, 2004; Stewart et Sinclair, 2007). Aborder les enjeux par de simples questions-réponses ne s'avère pas aussi efficace que de les aborder par des discussions (Fitzpatrick et Sinclair, 2003). La discussion offre l'occasion de présenter des idées, de les contester et de les défendre (Webler et Tuler, 2000). Les

participants peuvent ainsi communiquer en vue de décider par consensus des meilleurs arguments (Palerm, 2000). Idéalement, la discussion permet l'échange d'opinions, la possibilité de créer des options innovatrices et de favoriser des solutions responsables sur le plan environnemental plutôt que mues par des intérêts particuliers; le tout accroît les chances que le public appuie le produit final après avoir envisagé les commentaires de tous (Fearon, 1998; Abelson et coll., 2003).

Barabas (2004) insiste pour dire que même si la discussion est acceptable, elle n'est pas aussi efficace que la délibération. Il définit « délibération » comme « une recherche du consensus parmi divers participants qui soit axée sur le souci de clarification et l'ouverture d'esprit » (p. 699). Il soutient que la délibération se distingue de la discussion puisqu'elle encourage les participants à être ouverts d'esprit et souple par rapport à toutes leurs opinions antérieures – ce qui permet d'arriver à des « opinions éclairées ». Les opinions acquises au cours de la délibération sont également uniques. Barabas (2004) stipule que, puisque les citoyens doivent garder une ouverture d'esprit pendant tout le processus, ils acceptent de tenir compte des opinions des autres. Même si des désaccords sont inévitables au cours du processus, grâce à la délibération, les participants peuvent apprendre (Barabas, 2004).

Poncelet (2001) propose une autre forme de communication dans le cadre du processus d'évaluation environnementale : des partenariats entre plusieurs intervenants. Ce type de communication encourage les membres d'un groupe diversifié de participants à examiner les perspectives des autres et à interagir avec eux. Ces partenariats diffèrent des autres formes classiques de communication puisqu'ils ne servent pas à atténuer des conflits bien définis, mais sont plutôt utilisés tôt dans le processus, et sont donc perçus comme étant de nature proactive. Le but de ces partenariats est semblable à celui pour d'autres formes de participation du public, dans le sens où, au cours du processus, des options innovatrices et des solutions créatives sont présentées (Poncelet 2001).

Autant Barabas (2004) que Poncelet (2001) mettent l'accent sur l'utilisation de la communication pour promouvoir les discours qui peuvent faire changer les opinions et les perceptions; toutefois, comme le remarque Palerm (2000), pour susciter le changement, il faut envisager l'utilisation de l'apprentissage social comme outil. L'« apprentissage social » est défini comme un processus où les personnes actualisent leurs connaissances et revoient leur perspective en fonction des interactions avec les autres dans un contexte de groupe. L'apprentissage social peut se faire sous forme d'apprentissage interpersonnel ou « intra-personnel ». L'apprentissage interpersonnel se fait par une simple exposition à de nouvelles idées (Poncelet 2001). Au niveau intra-personnel, des changements dans la façon dont les participants se perçoivent peuvent être induits par l'apprentissage social.

L'apprentissage social ne peut être efficace à moins qu'une vaste gamme de points de vue ne soient représentés pendant le processus. C'est pourquoi, tout en gardant à l'esprit les contraintes de temps et financières, les personnes qui chapeautent le processus d'évaluation environnementale doivent faire de leur mieux pour s'assurer la participation d'un groupe aussi diversifié que possible des parties intéressées est possible (Poncelet, 2001; Webler, Tuler et Krueger, 2001; Bond, Palerm et Haigh, 2004; Doelle et Sinclair, 2006; Stewart et Sinclair, 2007). Ainsi, le promoteur augmente la probabilité d'apprentissage social interpersonnel (Poncelet, 2001).

2.5 Gouvernance

Les systèmes de gouvernance dans le contexte de la présente recherche impliquent une gamme d'organisations dont le gouvernement, la société civile et le secteur privé, tous actifs dans l'élaboration et la mise en œuvre d'évaluations environnementales et des politiques d'aménagement du territoire. Que la documentation sur la gouvernance fasse référence aux « approches aux éléments de théorie » ou aux « thèmes conceptuels », elle identifie un ensemble de caractéristiques principales pour définir ce terme. Stoker (1998) décrit cinq propositions interdépendantes à la théorie sur la gouvernance :

1. référence à un ensemble complexe d'institutions;
2. indication de frontières et de responsabilités floues pour aborder des enjeux sociaux et économiques;
3. détermination de la dépendance des forces qui participent à l'action collective;
4. importance de réseaux d'acteurs autonomes;
5. reconnaissance que la capacité de réalisation ne repose pas exclusivement sur le pouvoir du gouvernement à commander ou à utiliser son autorité.

Rhodes (1996) aborde six significations au terme « gouvernance » :

1. état minimal;
2. gouvernance d'entreprise;
3. nouvelle gestion publique;
4. « bonne gouvernance »;
5. système socio-cybernétique;
6. réseaux auto-organisés.

Rosenau (1995) décrit des thèmes conceptuels de la gouvernance, qui comprennent le commandement et le contrôle, l'interdépendance et la prolifération, la désagrégation et l'innovation, et l'émergence et l'évolution.

Au cours des 50 dernières années, la place du gouvernement a diminué alors que celle de la société civile et du secteur privé ont pris de l'ampleur (Painter, 2001: 317). Francis (1988, 2003) a conçu un cadre de gouvernance utile dans le contexte de notre recherche. Un domaine est un « espace social tel que défini par les acteurs qui le partagent » (Francis, 2003: 235). Les espaces sociaux peuvent comprendre des espaces géographiques (p. ex. une municipalité, un parc national, un bassin versant), un secteur économique (p. ex, l'exploitation minière, la production d'énergie) ou un enjeu (p. ex. l'eau, les sols, l'air). Un régime comprend les règles – p. ex. les lois, les règlements et les habitudes – qui régissent les rapports entre les acteurs impliqués. Au fur et à mesure que des domaines émergent et que le nombre d'acteurs qui peuplent ce domaine augmente, l'échelle de leurs actions et des interdépendances mutuelles augmente également. Les changements de règles peuvent se produire au fur et à mesure que les acteurs répondent aux actions les uns des autres. Ce changement ou « auto-organisation du domaine commence lorsque certains joueurs tentent de structurer le domaine en formant des alliances ou des fusions, ou en négociant certaines règles de bases sur lesquels tous s'entendent » (Francis, 2003: 235).

Le cadre présenté par Francis saisit la façon dont les personnes et les organisations

dirigent des systèmes complexes et auto-organisés comme l'aménagement du territoire. Lorsque les acteurs (praticiens, chercheurs, organisations ou organismes écologistes) comprennent la nature d'auto-organisation de la gouvernance pour l'aménagement du territoire, cela peut les aider à changer les règles. Ce cadre a servi à explorer l'évolution de l'aménagement régional et environnemental du territoire dans le sud de l'Ontario (Whitelaw et coll., 2008) et à évaluer l'étude de cas pour la région de York. L'interaction entre le gouvernement, le secteur privé et les ONG a été examinée dans le contexte de l'évolution de l'approche adoptée par la région de York à l'évaluation environnementale, la planification des infrastructures et à l'aménagement du territoire, pour s'orienter vers une approche plus stratégique et intégrée (se reporter à la section 5).

2.6 Évaluation environnementale stratégique : Un cadre conceptuel pour un processus décisionnel et une gouvernance intégrés, adaptés, axés sur la durabilité et sur l'environnement

Sur la base des informations extraites de ces divers secteurs de la documentation technique, nous présentons un cadre conceptuel qui décrit l'évaluation environnementale stratégique comme moyen de favoriser une gouvernance intégrée, adaptée, axée sur la durabilité et l'environnement, dans le contexte de la planification régionale et la prise de décision (figure 5). Ce cadre, conçu pour être mis à l'essai au niveau du gouvernement municipal, comprend les trois processus décisionnels actuels : (1) évaluation environnementale de projet, (2) planification d'ensemble de l'infrastructure, (3) aménagement du territoire. L'évaluation environnementale stratégique est dépeinte dans la figure comme ayant la capacité d'influer positivement sur les trois processus grâce à cinq caractéristiques décisionnelles interdépendantes et souhaitables.

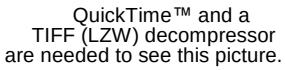

Figure 5 : Cadre conceptuel pour l'ÉES comme moyen de favoriser une régie environnementale intégrée, adaptée et axée sur la durabilité dans le contexte de la planification régionale et du processus décisionnel

La première caractéristique, la durabilité, saisie l'idée d'inclure les concepts comme l'intégrité des systèmes socio-écologiques, le principe de précaution, l'équité, l'efficacité, les moyens de subsistance et la gouvernance démocratique (Gibson et coll., 2005). La deuxième caractéristique porte sur le processus décisionnel intégré et adapté, qui fait référence au besoin de structurer le processus décisionnel pour permettre l'existence de nombreuses différentes perspectives issues de diverses disciplines, de différents secteurs et d'échelles variées. Cela comprend la nécessité d'offrir un processus souple et itératif qui permet une évaluation et un apprentissage constants, ainsi que l'élaboration d'une capacité d'adaptation (Armitage, 2005). La troisième caractéristique porte sur l'utilisation de l'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication pour favoriser la collaboration entre les praticiens de l'évaluation environnementale, les planificateurs et les décideurs, ainsi que les ONG et les membres du grand public (Vicente et Partidário, 2006).

La quatrième caractéristique, l'étagement, fait référence à la nécessité d'étager le processus décisionnel afin que l'évaluation vaste des politiques, des programmes et de la planification, fixe un contexte utile pour la prise de décisions au niveau du projet. Le concept d'étagement implique la nécessité d'élargir la portée spatiale, temporelle et conceptuelle des solutions de rechange à tous les niveaux du processus décisionnel

(politiques, programmes, plans et projets) afin que les décisions prises à un niveau n'excluent pas des décisions viables et axées sur la durabilité à un autre niveau (Fischer, 2002b; Dalal-Clayton et Sadler, 2005). La cinquième caractéristique, qui comprend l'imputabilité, la transparence et la pleine participation du public, est liée à l'idée d'un engagement concerté et multipartite qui fonctionne pour partager les responsabilités associées aux activités de planification et de gestion dans un effort pour s'assurer que de nombreuses perspectives sont incluses et que les processus sont transparents ou facilement retraçables (Abelson et coll., 2003; Bond, Palerm et Haigh, 2004; Webler, Tuler et Krueger, 2001).

3 Contexte de l’étude de cas

Cette section décrit le contexte de notre étude de cas sur l’évolution de l’EES dans la Municipalité régionale de York, Ontario, Canada. Cette section aborde la question de l’EE au Canada et en Ontario, l’EEMPG, l’EE et les plans-cadres, l’aménagement du territoire et la planification environnementale en Ontario, la topographie de la MOR et la gouvernance connexe, ainsi que l’historique de la gestion de croissance et l’entretien dans la région de York.

3.1 EE au Canada et en Ontario

Le Canada a un système de gouvernement fédéral (c.-à-d. central/national et provincial/territorial), comportant des processus d’EE distincts pour les deux paliers gouvernementaux qui, dans certains cas, peuvent être harmonisés (c.-à-d. par l’entremise d’ententes entre les deux paliers gouvernementaux quant à la tenue d’une EE lorsque les deux paliers requièrent une EE). Trois principaux processus d’EE sont offerts au niveau fédéral par l’entremise de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale* : l’examen préliminaire, l’étude approfondie et la commission d’examen. Les examens préliminaires sont utilisés dans le cas de projets présentant un impact environnemental minimal. Les études approfondies sont utilisées dans le cas de projets plus importants, qui pourraient possiblement entraîner d’importants effets néfastes pour l’environnement et susciter des préoccupations publiques (p. ex. : production de pétrole et de gaz naturel à grande échelle, installations de production nucléaire ou d'électricité). Les études environnementales approfondies sont habituellement menées par l’initiateur de projet et assujetties à des directives et à une révision du gouvernement fédéral. Un amendement apporté à la Loi en 2003 est venu renforcer le processus d’études approfondies en ajoutant des dispositions quant à l’aide financière offerte aux participants (Agence canadienne d’évaluation environnementale 2009).

La Loi prévoit également la revue par une commission d’examen EE des questions complexes et continues susceptibles de causer d’importants effets néfastes pour l’environnement ou qui sont d’intérêt public (Agence canadienne d’évaluation environnementale 2009). Une commission d’examen est formée d’experts choisis en fonction de leurs connaissances. Le ministre fédéral de l’Environnement nomme les membres de la commission qui est chargée de mener une révision impartiale et de présenter ses recommandations au gouvernement, lequel rendra une décision. Les commissions d’examen « ont la capacité unique d'encourager la discussion et les échanges d'opinion ouverts. Elles informent et font participer un grand nombre de groupes concernés et de membres du public en permettant aux individus de présenter leur témoignage, leurs préoccupations et leurs recommandations lors d'audiences publiques » (Agence canadienne d’évaluation environnementale 2009).

La *Loi sur les évaluations environnementales* (LEE) de l’Ontario est l’acte législatif qui sert à définir le processus d’EE en Ontario, sous le ministère de l’Environnement (MEO). La LEE s’applique aux réalisations (entreprises, activités, propositions, plans

ou programmes) des ministères provinciaux, des municipalités et des organismes publics désignés par règlement, tels que les offices de protection de la nature (OPN) et la Commission de l'énergie de l'Ontario (MEO 2005). Le type d'opérations proposées détermine quel type de processus d'EE est requis, s'il y a lieu (MEO 2006) :

1. **EE individuelles :** Celles-ci s'appliquent aux projets importants et complexes susceptibles de causer d'importants effets néfastes pour l'environnement, tels que les sites d'enfouissement majeurs. Les promoteurs doivent élaborer un cadre de références qui servira de plan de travail pour guider et mettre au point la préparation d'une EE individuelle. Selon le MEO, ces types de projets représentent moins de cinq pour cent de toutes les demandes.

2. **EE de portée générale :** Celles-ci s'appliquent aux projets particuliers et sont fondées sur leur risque potentiel de causer d'importants effets néfastes pour l'environnement. Actuellement, l'Ontario a approuvé un total de dix EE de portée générale qui portent sur les activités de routine touchant, par exemple, la construction et le maintien d'autoroutes, les aqueducs et égouts, le GO Transit, les activités de gestion forestière, les projets des OPN et autres activités du secteur public (MEO 2008a).

3. **Processus d'EE individuelle ou examen environnemental préliminaire propre à la production et au transport de l'électricité :** Les normes EE portant sur les projets de production et transport de l'électricité sont établies par le *Règlement de l'Ontario sur les projets d'électricité*. Selon leurs effets potentiels de tout genre sur l'environnement et selon le type et la taille du projet, les promoteurs auront soit à mener une EE individuelle ou un examen environnemental préliminaire ou il se peut qu'une EE ne soit pas requise. Selon le MEO, plus de 30 projets de production de l'électricité ont eu recours à un examen environnemental préliminaire depuis 2001.

La prochaine section aborde le sujet de l'Évaluation environnementale municipale de portée générale, qui porte directement sur ce projet.

3.2 Évaluation environnementale municipale de portée générale (EEMPG)

Le MEO a approuvé l'EEMPG en juin 2000 et l'a mise à jour en septembre 2007. Des centaines de municipalités à travers la province se servent de l'EEMPG, l'une des dix EE de portée générale approuvées par le MEO. [1] L'EEMPG comprend une étude en

[1] La LEE de l'Ontario reconnaît le processus des EE de portée générale et décrit les exigences pour l'approbation des EE. L'EE de portée générale est soumise et étudiée selon le processus d'examen et d'approbation des EE individuelles. Si accordée par le MEO et le Cabinet, l'approbation s'applique à toute la catégorie d'opérations et aux procédures décrites dans ce document. Un promoteur qui reçoit l'approbation sous une catégorie d'opérations n'aura pas à obtenir une autre approbation en vertu de la

cinq étapes qui décrit le processus (Tableau 2) que doivent suivre les promoteurs afin de satisfaire aux exigences de la LEE de l'Ontario (AME 2008).

Tableau 6 : Processus de la planification et de la conception de l'EEMPG

Problème ou possibilité	Déterminer le problème ou la possibilité.
Solutions de rechange	Déterminer des solutions de rechange pour résoudre le problème en tenant compte de l'environnement existant, et établir la solution de choix en tenant compte de l'examen et des suggestions du public et de l'agence. Déterminer alors l'horaire d'opération ou établir les critères d'approbation; passer aux prochaines phases pour les Projets d'annexe C.
Concept de rechange pour la solution préférée	Examiner les méthodes alternatives pour la mise en oeuvre d'une solution de choix en tenant compte de l'environnement existant, des suggestions du public et de l'agence gouvernementale, des effets environnementaux anticipés et des moyens de minimiser les effets négatifs et maximiser les effets positifs.
Rapport d'étude environnementale	Dans un Rapport d'étude environnementale, documenter un résumé de la justification et du processus de planification, conception et consultation pour le projet tel que déterminé dans les Phases précédentes et faire en sorte que la documentation soit accessible afin d'être étudiée par les agences de révision et le public.
Mise en oeuvre	Compléter les dessins contractuels et les dossiers d'appel d'offres; entamer la construction et l'exploitation; surveiller la construction pour faire en sorte qu'elle adhère aux dispositions et aux engagements environnementaux. Lorsqu'indiqué dans le cadre de conditions spéciales, surveiller l'opération de toutes les installations.

(Source : AME 2007)

Comme discuté dans la Section 3.1, les projets exécutés couramment, de mêmes échelle et nature, et ayant des effets environnementaux prévisibles et atténuables peuvent être classés selon des groupes ou catégories et ainsi ne pas justifier la tenue d'une EE individuelle (MEO 2005). Les projets qui ne comportent pas ces caractéristiques doivent faire l'objet d'une EE individuelle. Dans la région de York, l'EE de portée générale se veut le processus habituel touchant les chemins municipaux, les projets de gestion des eaux et des eaux usées, y compris (région de York 2008b) :

- la construction de nouveaux chemins
- la construction d'installations d'égouts et de traitement des eaux
- la réfection et la modification des chemins existants et des installations de

LEE pour chacun des projets, pourvu que le projet en particulier respecte le processus de planification de la catégorie d'entreprises (MEO 2008b).

circulation
- la réfection et la modification d'installations d'égouts et de gestion des eaux et des eaux de ruissellement existantes
- la construction d'installations de gestion d'eaux de ruissellement et d'érosion connexe, de contrôle des crues et de qualité de l'eau
- la stabilité des pentes et les projets connexes

3.3 EE et plan-cadres

Les plans-cadres sont des plans à long terme qui intègrent les besoins en infrastructure pour l'aménagement du territoire actuelle et future aux principes de planification des EE (AME 2008). En ce sens, les plans-cadres touchant les infrastructures étudient un système d'infrastructure ou un groupe de projets connexes afin de déterminer la structure à suivre lors de projets et réalisations ultérieurs. Les plans-cadres sont avantageux puisqu'ils fournissent aux municipalités une démarche générale par l'entremise de laquelle elles peuvent déterminer le besoin et la justification de projets particuliers et satisfaire aux exigences du processus EE. Alors que les plans-cadres déterminent habituellement de nombreux projets connexes ayant des calendriers d'exécution et des niveaux de complexité différents, ces projets sont de nature conceptuelle et ne déterminent pas à l'avance l'emplacement, la technologie ou la méthode de construction (région de York 2007b). Les promoteurs doivent alors satisfaire aux exigences de la LEE et évaluer chaque projet conformément à ses caractéristiques individuelles.

3.4 Aménagement du territoire et planification environnementale en Ontario

Au Canada, les politiques d'aménagement du territoire et les autorités de planification aux niveaux local et régional découlent de lois promulguées par le gouvernement provincial. Traditionnellement, le gouvernement de l'Ontario a toujours été impliqué directement dans la gouvernance municipale aux niveaux régional et local en fournissant des fonds pour les infrastructures et l'administration locales.

3.4.1 Loi sur l'aménagement du territoire

La *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario (gouvernement de l'Ontario 1991; mise à jour 2006) définit les rôles de l'aménagement du territoire en délégant des responsabilités particulières au niveau municipal. La Loi vise à protéger l'intérêt général en s'assurant que les décisions portant sur l'aménagement du territoire sont conformes aux politiques provinciales.

La section 2 de la Loi détermine 17 intérêts provinciaux que les planificateurs municipaux « doivent tenir en compte » lors de l'élaboration de plans municipaux officiels. Toutefois, la mention « doivent tenir en compte » n'oblige pas légalement les établissements à respecter ces principes. La section 3 de la *Loi sur l'aménagement du*

territoire expose les grandes lignes des Déclarations de principes provinciales (DPP) qui visent à définir et à mettre en oeuvre les intérêts provinciaux décrits dans la section 2 de la Loi. Ces déclarations doivent être élaborées en consultation, mais tout comme les règlements, elles sont émises sans avoir eu à se conformer au processus législatif complet (Gibson et coll. 2005). D'autres sections clés de la Loi exigent que les gouvernements municipaux adoptent les plans officiels afin d'orienter les décisions futures en matière d'aménagement du territoire, et que les décisions des municipalités portant sur l'aménagement du territoire soient conformes aux plans de croissance et aux plans de règlement régionaux.

3.4.2 Déclaration de principes provinciale

Une DPP émise en vertu de la section 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* « fournit des directives au sujet des questions d'intérêt provincial liées à l'aménagement du territoire et au développement, et elle appuie un système d'aménagement axé sur les politiques provinciales » (MAML 2005a). Les DPP les plus récentes sont entrées en vigueur le 1er mars 2005, soit la même journée qu'est entrée en vigueur la *Loi sur le renforcement des collectivités (modification de la Loi sur l'aménagement du territoire)*, 2004. La Loi exige que toute décision d'aménagement assujettie à la nouvelle DDP soit conforme aux nouvelles politiques.

La DPP tient compte « des interrelations complexes entre les facteurs économiques, environnementaux et sociaux qui jouent sur l'aménagement et elle reflète de solides principes de planification » (MAML 2005a). Elle comprend des politiques plus rigoureuses relativement aux dossiers qui touchent les communautés, tels que l'aménagement et la gestion efficaces du territoire et de l'infrastructure, la protection de l'environnement et des ressources, ainsi d'assurer des possibilités pertinentes en matière d'emploi et d'aménagement résidentiel, y compris l'appui de diverses utilisations (MAML 2005a).

3.4.3 Gouvernement régional

Alors que plusieurs fusions de communautés ont été amorcées au milieu des années 1990, le développement des gouvernements régionaux donne habituellement lieu à une structure municipale à deux paliers en Ontario. Le palier supérieur du gouvernement régional est chargé de l'aménagement et la fourniture des infrastructures à l'échelle régionale. Le palier inférieur est chargé des décisions d'aménagement et approuve le développement et le zonage. Malgré la volonté des gouvernements régionaux à fournir un équilibre des intérêts à l'échelle régionale, les approbations de zonage et de développement par le palier inférieur sont souvent émises de façon indépendante et, conséquemment, entraînent peu de répercussions sur les effets cumulatifs de l'aménagement du territoire. Néanmoins, les plans municipaux de palier inférieur doivent être conformes aux plans régionaux de palier supérieur.

3.4.4 Commission des affaires municipales de l'Ontario

La Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) est un tribunal quasi judiciaire indépendant qui entend, dans une tribune publique, les appels relatifs à l'aménagement du territoire. En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les parties concernées dans une dispute liée à l'aménagement du territoire peuvent déposer un appel à la CAMO au sujet de décisions d'aménagement locales ou régionales touchant, entre autres, les changements apportés aux plans officiels, les règlements de zonage ou les plans de lotissement. La CAMO, formée d'arbitres nommés par le gouvernement provincial, rend ses décisions en fonction des principes d'aménagement, tel qu'indiqué dans les plans municipaux et particulièrement dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*. La CAMO décide également, lors de conférences préparatoires à l'audience, quelle partie est désignée comme étant « la partie ayant la qualité pour agir ». Une telle désignation permet aux parties de présenter des preuves, mener un contre-interrogatoire et présenter un plaidoyer final. La CAMO a joué un rôle important dans l'évolution de l'aménagement du territoire et du développement urbain en Ontario. La nomination des membres par le gouvernement provincial entraîne à l'occasion une remise en question de la crédibilité, l'objectivité non partisane et l'imputabilité de la CAMO.

3.4.5 Offices de protection de la nature de l'Ontario

Les offices de protection de la nature (OPN) de l'Ontario sont des agences provinciales qui ont le mandat de gérer, protéger et restaurer les eaux et les ressources connexes de l'Ontario en fonction des bassins hydrographiques (Shrubsole 1996). Ces agences ont été reconnues internationalement en tant que leaders dans la gestion innovatrice et scientifique des bassins hydrographiques. Les OPN sont un élément essentiel dans le réseau de gouvernance des ressources en eau de l'Ontario, assurant le lien entre le gouvernement provincial, les paliers inférieur et supérieur des gouvernements municipaux, les organismes non gouvernementaux et les intervenants du secteur privé. En vertu de la *Loi sur les offices de protection de la nature* de 1946, les OPN pourraient être formés à la demande de la majorité des municipalités à un moment critique. Leur mandat est « d'assurer la protection, la restauration et la gestion éclairée de l'eau, de la terre et des habitats naturels de l'Ontario par le biais de programmes qui tiennent compte à la fois des besoins humains, environnementaux et économiques » (Conservation Ontario 2000). Afin de réaliser leur mandat, les OPN ont eu la permission de « mener des recherches, faire l'acquisition de terrains, hausser les taxes municipales, construire les ouvrages, contrôler les débits d'eau de surface, établir des réglementations, fixer des frais et des permis » (Conservation Ontario 2000 : 314). En 2006, on retrouvait 36 OPN dont les pouvoirs comprennent approximativement 90 % de la population de l'Ontario (particulièrement dans le sud de l'Ontario).

3.4.6 Région de York : Contexte géographique

En remplacement de l'ancien Comté de York en 1971, la Municipalité régionale de

York, aussi connue sous le nom de région de York, est une municipalité à palier supérieur située au sud centre de l'Ontario, couvrant une superficie de 1 776 kilomètres carrés, du lac Simcoe au nord jusqu'à la ville de Toronto au sud. La région est délimitée par le Comté de Simcoe et la région de Peel à l'ouest et la région de Durham à l'est (voir la Figure 1). La région de York, qui comporte un gouvernement régional (l'un de six en Ontario), est l'une des municipalités en plus grande croissance au Canada. On prévoit que la population de la région de York atteindra 1,5 million de résidents d'ici 2031 (MRIO 2006). La région fait partie de la région du Grand Toronto (RGT) qui s'est étendue et comprend la région élargie du Golden Horseshoe.

La région de York est formée d'une confédération de neuf municipalités : Aurora, Gwillimbury Est, Georgina, King, Markham, Newmarket, Richmond Hill, Vaughan et Whitchurch-Stouffville. La région est gouvernée par le Conseil régional de York qui comprend 20 membres élus des municipalités de la région, soit 9 maires et 11 conseillers régionaux (région de York 2008a).

Le paysage de la région de York comprend des terres agricoles et la MOR, une topographie unique et protégée formée d'une immense crête s'étendant de l'est à l'ouest, au nord du lac Ontario et parallèlement à celui-ci. L'une des fonctions les plus importantes de la moraine est qu'elle sert de région d'alimentation/évacuation de l'eau qui soutient la santé des nombreux bassins hydrographiques provenant de la moraine et fournit de l'eau potable à plus de 250 000 individus (STORM 2008). La MOR a été décrite comme étant la citerne pluviale du sud de l'Ontario; ses sables et ses graviers absorbent et recueillent les précipitations qui alimentent lentement la couche aquifère située sous la terre. Dans la région de York, la moraine est la source de nombreux réseaux et chevelus hydrographiques, y compris Schomberg Creek et les rivières Black et Holland qui s'écoulent vers le nord jusqu'au lac Simcoe, ainsi que les rivières Humber, Don et Rouge qui s'écoulent vers le sud jusqu'au lac Ontario. L'environnement naturel de la région de York est caractérisé de régions boisées, prairies, marécages et lacs de kettle qui parsèment le paysage et forment un écosystème fragile et attirant (région de York 2008d).

Cet environnement naturel et son emplacement stratégique dans la RGT ont entraîné une croissance remarquable de la population. La population de la région de York est passée de 169 000 en 1971 à 759 000 en 2001 et l'on prévoit qu'elle atteindra 1,5 million d'habitants d'ici 2031 (MRIO 2006). Environ 350 000 employés travaillent au sein des 21 000 entreprises de la région. On prévoit que les emplois doubleront d'ici 2031. La grande majorité de la croissance a eu lieu dans les municipalités du sud, soit Vaughan, Richmond Hill et Markham. Par exemple, la population de Markham est passée d'environ 37 500 en 1971 à environ 273 805 en 2006. La municipalité de Vaughan a connu la plus grande croissance, soit de 8,2 %, au cours des 35 dernières années (région de York 2008f). Le taux et l'échelle de cette croissance ont entraîné une grande demande d'infrastructures neuves et de mises à jour, particulièrement en ce qui a trait au transport, aux eaux et aux eaux usées. C'est dans ce contexte qu'en 2006, la région de York a entrepris une mise à jour de la gestion de croissance, intitulée *Planning for Tomorrow.* Des travaux ont débuté simultanément pour élaborer une stratégie pour la durabilité et une mise à jour des plans-cadres des infrastructures de la région, ce qui a entraîné une mise à jour du plan officiel régional en 2009 (région

de York 2008c).

Le processus de mise à jour du plan-cadre de conservation (touchant tant le transport comme les eaux et les eaux usées) dans la région de York a respecté les phases 1 et 2 du processus de l'EEMPG afin d'évaluer les solutions de rechange et consulter le public. Alors que les plans-cadres ne nécessitent pas une approbation en vertu de la LEE, certains projets particuliers doivent satisfaire aux exigences de l'EE.

3.5 Topographie de la MOR et gouvernance connexe

L'information physique, biologique et culturelle suivante touchant la MOR provient principalement de *Nomination Submission from Canada for the Oak Ridges Moraine Biosphere Reserve* (Francis 2005).

3.5.1 Caractéristiques physiques et biologiques

La MOR est située au nord de la Ville de Toronto et s'étend de l'escarpement de Niagara à l'ouest jusqu'à la rivière Trent à l'est (Figure 6). La moraine couvre une zone d'environ 195 000 hectares, a une longueur de 160 kilomètres et une largeur de 3 à 24 kilomètres. Elle s'élève à 299 mètres au-dessus du lac Ontario. Les multiples avancées et retraits des glaciers pendant la glaciation du Pléistocène ont entraîné la création de la MOR (Chapman et Putnam 1984; Gouvernement de l'Ontario 2002; CTTMOR 1994).

QuickTime™ and a
TIFF (LZW) decompressor
are needed to see this picture.

Figure 6 : Zone de la MOR

(Source : MAML 2008a)

La moraine est composée de couches discrètes de sable et de gravier, déposées dans un environnement de lacs glaciaires et séparées par des tills glaciaires déposés lors des avancées des lobes glaciaires du lac Ontario et du lac Simcoe qui ont déjà couvert la région. La géomorphologie est décrite comme ayant une topographie de kames et kettles et un relief en bosses et creux. Les kames sont des tills glaciaires en forme de monticules et comportent des vallées en forme de V et des pentes courtes et raides. Les dépressions des kettles peuvent être causées soit par des marécages du printemps, des tourbières ou des lacs de kettle. Ces réseaux de kettle retrouvés dans le sud de l'Ontairo sont des caractéristiques distinctes de la MOR. On compte 32 lacs de kettle dans la MOR, dont la taille varie entre 2 et 49 hectares (Francis 2005).

La MOR forme un partage régional des eaux de surface duquel 65 cours d'eau découlent vers le sud et le nord, et se veut la zone d'alimentation et évacuation d'eau souterraine pour ces cours d'eau (CTTMOR 1994). Les cours d'eau coulant vers le sud se déversent dans le lac Ontario et plusieurs traversent la région de Toronto. Au nord, les rivières se déversent dans le lac Simcoe, la Baie Georgienne et les masses d'eau liées à la Voie navigable Trent-Severn (Francis 2005).

La MOR est aussi une zone ayant une grande biodiversité en raison de sa topographie changeante, l'aménagement diversifié du territoire et la transition entre la région forestière des Grands Lacs et du Saint-Laurent et la Région forestière des feuillus, connue au Canada sous la région carolinienne canadienne. Au total, 1 033 espèces de plantes, 118 espèces d'oiseaux nicheurs, 38 espèces de mammifères, 55 espèces de poissons et 26 espèces d'amphibiens et de reptiles sont liées à la MOR (Francis 2005; MRN 2000).

3.5.2 Caractéristiques culturelles

Vingt-quatre municipalités de palier inférieur, une municipalité non régionalisée et sept structures régionales et de comtés ont compétence en matière de la MOR. La Première nation d'Alderville située dans la partie est de la MOR ne relève pas des politiques du Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges. Neuf OPN ont compétence en matière de la MOR : les OPN de la région de Credit, Nottawasaga et Toronto, la région du lac Simcoe, le lac Ontario central, la région Kawartha, la région Ganaraska, Otonabee et Lower Trent. Ces neuf OPN ont formé la *Conservation Authorities Moraine Coalition* en 2000 afin de coordonner les études de l'eau souterraine et l'aménagement des bassins hydrographiques dans la MOR (CAMC 2009).

La croissance récente de la population en Ontario est d'une pertinence particulière pour la MOR. La population en Ontario est passée de 7,8 millions en 1971 à 11,9 millions en 2001 et on prévoit qu'elle atteindra 13,5 millions d'ici 2011 (Statistique Canada et ministère des Finances de l'Ontario 2004). La croissance urbaine dans la RGT depuis les années 1950 a été importante en raison de l'immigration. Les taux d'immigration ont varié entre 12 000 et 30 000 personnes par année entre 1977 et 1987 et ont atteint 90 000 en 1993 (Ley et Tutchener 2001). La zone de la MOR

subissant la plus grande pression est la région de York (voir la Figure 1). En 1991, 54 850 résidents de la région de York vivaient dans la MOR. En 1998, ce chiffre avait atteint 85 083 et on prévoit qu'il atteindra 121 290 d'ici 2011 (CTTMOR 1994; Blais 2002). La population de la Ville de Richmond Hill, située dans la région de York, est passée de 32 385 en 1971 à 80 142 en 1991 puis à 132 030 en 2001 (Hanna et Webber 2005). Les plus importants conflits liés au développement dans la MOR ont eu lieu à Richmond Hill.

La croissance de la population dans la région de Toronto et la diversification et l'intégration de l'économie régionale dans la « Mégapole des Grands Lacs » pèsent énormément sur la MOR. Le développement d'un réseau routier exhaustif, jumelé à l'entretien des égouts et de l'eau, entraîne l'étalement urbain. La MOR a été et continue d'être une source importante de dépôt d'agrégats de matériaux de construction dans la région de Toronto. Certaines activités agricoles ont aussi lieu dans la MOR, qui est devenue une importante ressource récréative et abrite de nombreux anciens citadins (CTTMOR 1994).

3.5.3 Histoire de la gouvernance de l'aménagement du territoire de la MOR

Les premiers développements sur le côté sud de la MOR ont débuté à la fin des années 1980. En octobre 1989, des citoyens d'un bout à l'autre de la MOR ont réuni leurs efforts locaux respectifs chapeautés par un nouvel organisme, *STORM*, qui fut incorporé en 1990. En réponse aux demandes revendicatrices et aux recommandations établies par des organismes environnementaux dans le cadre de trois études gouvernementales (EAAC 1989; Kanter 1990; Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto 1992), le gouvernement libéral à cet instant émis une expression d'intérêt provincial dans la MOR au sein de la RGT et annonça la tenue d'une étude d'aménagement détaillée qui serait coordonnée par le *Oak Ridges Moraine Technical Working Committee* (ORMTWC) [*Le comité de travail technique de la moraine d'Oak Ridges (CTTMOR)*].

Le CTTMOR commanda 15 études préliminaires afin d'explorer la protection de l'héritage naturel, les eaux, l'aménagement du territoire, les effets cumulatifs, la surveillance et d'autres sujets. Bien que les recommandations du rapport final déposé en 1994 par le ministère des Ressources naturelles n'aient jamais été mises en œuvre, des agences continuèrent de se pencher sur l'inventaire de l'héritage naturel et les enquêtes hydrogéologiques dans la MOR. En 2001, la Province de l'Ontario, sentant la pression des organismes environnementaux, des citoyens et des médias à résoudre les conflits de longue date portant sur l'aménagement du territoire dans la région de York, a imposé un moratoire de six mois sur toutes questions d'aménagement du territoire et a désigné le Comité consultatif de la moraine d'Oak Ridges multilatéral (duquel *STORM* fait partie) afin de recommander la protection de la MOR. En se basant sur les recommandations du comité consultatif, le gouvernement adopta la *Loi sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges* (LCMOR) en 2001 et approuva le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (PCMOR) en 2002 (Commissaire parlementaire pour l'environnement 2003).

3.5.4 LCMOR et PCMOR

La LCMOR a été adoptée de façon unanime le 14 décembre 2001 par toutes les parties de l'Assemblée législative de l'Ontario. La LCMOR autorise le ministre des Affaires municipales et du Logement à mettre en œuvre le PCMOR, fixe les objectifs du PCMOR et exige que toutes décisions prises en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et de la *Loi sur les condominiums* soient conformes aux dispositions du PCMOR.

La vision du PCMOR à l'égard de la MOR est celle d'un « ruban continu de terres verdoyantes et ondulantes qui prêtent une forme et une structure au Centre-Sud de l'Ontario tout en protégeant les éléments et les fonctions écologiques et hydrologiques qui assurent la santé et le bien-être des habitants et des écosystèmes de la région » (gouvernement de l'Ontario 2002). Les objectifs du PCMOR sont les suivants (gouvernement de l'Ontario 2002) :

- protéger l'intégrité écologique et hydrologique du territoire de la moraine d'Oak Ridges;
- veiller à ne permettre que les utilisations des terres et des ressources qui maintiennent, renforcent ou rétablissent les fonctions écologiques et hydrologiques du territoire de la moraine d'Oak Ridges;
- maintenir, renforcer ou rétablir tous les éléments qui favorisent les fonctions écologiques et hydrologiques du territoire de la moraine d'Oak Ridges, y compris la qualité et la quantité de ses eaux et autres ressources;
- veiller au maintien du territoire de la moraine d'Oak Ridges comme relief et environnement naturels continus au profit des générations présentes et futures;
- prévoir des utilisations et des formes d'aménagement des terres et des ressources qui soient compatibles avec les autres objectifs du Plan;
- prévoir un aménagement continu à l'intérieur des zones de peuplement urbain existantes et reconnaître les peuplements ruraux existants;
- prévoir un sentier récréatif continu dans le territoire de la moraine d'Oak Ridges qui est accessible à tous, y compris les personnes handicapées;
- prévoir d'autres formes d'accès public au territoire de la moraine d'Oak Ridges à des fins récréatives.

Le PCMOR divise la MOR selon quatre affectations. L'affectation de zones centrales naturelles est relative aux zones ayant la plus forte concentration d'éléments du patrimoine naturel et d'éléments à forte sensibilité hydrologique ou aux zones de conservation de la topographie. Cette affectation est limitée et ne permet pas de nouvelles opérations de lotissement ou des activités d'extraction d'agrégats dans cette zone. L'affectation de liens physiques naturels porte sur un système de corridor central

qui soutient ou qui pourrait soutenir le déplacement des espèces sauvages. Cette affectation comporte aussi des politiques de développement restreintes. L'affectation de zones de campagne porte sur l'aménagement du territoire en région rurale. Elle reconnaît les petites communautés ou les hameaux existants, mais ne permet pas de nouvelles opérations de lotissement. L'affectation de zones de peuplement porte sur les zones où l'on mise sur le développement urbain, y compris le développement pour usage résidentiel, commercial, industriel et institutionnel (gouvernement de l'Ontario 2002).

Voici quelques politiques clés du PCMOR :

- Dans les zones centrales naturelles, aucune nouvelle exploitation d'agrégats minéraux n'est permise.
- Les nouvelles exploitations d'agrégats dans les liens physiques naturelles doivent satisfaire à des normes d'examen et d'approbation très strictes.
- Les nouveaux projets récréatifs majeurs tels que les terrains de golf ne sont permis que dans les zones de campagne.
- Les nouvelles voies ou installations de transport et de services publics dans les zones centrales naturelles et les liens physiques naturels ne sont permises que si l'on peut démontrer qu'elles sont essentielles et qu'il n'existe aucune autre solution réalisable.
- Le sentier de la MOR permettra l'accès et les déplacements récréatifs non motorisés.

Le PCMOR doit être révisé toutes les 10 années et « ne peut pas envisager de réduire la superficie totale des zones centrales naturelles et des liens physiques naturels » (gouvernement de l'Ontario 2002 : 9).

Le gouvernement a aussi mis sur pied la Fondation de la moraine d'Oak Ridges avec l'aide de fonds de démarrage de 15 millions $ en mai 2002. Au cours de ce mois, le gouvernement assigna le Comité d'études sur l'échange de terrains dans le nord de Pickering afin qu'il émette des recommandations sur les échanges de terrain dans le but de protéger la MOR dans la région de York (Commissaire parlementaire pour l'environnement 2003). La plupart des municipalités dans la MOR ont rendu leurs instruments d'aménagement municipal conformes au PCMOR et mettent en œuvre le plan d'aménagement de la MOR. Plusieurs OPN ont lancé le projet de surveillance de la moraine au début de l'année 2005, visant à élaborer un programme de surveillance détaillé de la moraine qui établit clairement les rôles et les responsabilités. Le but du programme est de faire en sorte que toute information pertinente soit accessible lors de l'examen décennal du PCMOR prévu en 2015 (*Citizens Environment Watch* 2005). Un comité exploratoire mené par les OPN a entamé le processus de nomination de la MOR en tant que réserve de la biosphère mondiale auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

3.5.5 Loi sur la ceinture de verdure et Plan de la ceinture de verdure

La *Loi sur la ceinture de verdure*, 2005 a permis la création de la zone de la ceinture de verdure et la mise en œuvre du Plan de la ceinture de verdure dans le but de protéger environ 728 400 hectares de terres agricoles de la région élargie du Golden Horseshoe du développement urbain et des extensions anarchiques. La Ceinture de verdure comprend 323 700 hectares de terres protégées par le Plan d'escarpement de Niagara et le PCMOR, et 404 686 hectares de terres nouvellement protégées, connues sous le nom de Campagne protégée (MAML 2008 b). La *Loi sur la ceinture de verdure* exige que toutes décisions rendues en vertu de la *Loi sur la planification et l'aménagement* et la *Loi sur l'aménagement du territoire* soient conformes au Plan de la ceinture de verdure.

Le Plan de la ceinture de verdure a été mis en œuvre en vertu de la section 3 de la *Loi sur la ceinture de verdure*, est entré en vigueur le 16 décembre 2004 et détermine les limites de l'exploitation urbaine dans le but de protéger de façon permanente les territoires agricoles ainsi que les caractéristiques et les fonctions écologiques présentes sur ces territoires. La Figure 7 démontre la zone de la ceinture de verdure.

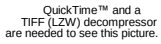

Figure 7 : Zone de la ceinture de verdrue

(Source : MAML 2008a)

Le Plan de la ceinture de verdure est un élément important de cette recherche puisque

la majeure partie de la région de York est située à l'intérieur de la ceinture de verdure (environ 69 % de la région de York située à l'intérieur de la ceinture de verdure ou la MOR).

3.5.6 Loi sur les zones de croissance et le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe

La *Loi sur les zones de croissance, 2005* a reçu la sanction royale le 13 juin 2005. Elle offre la structure permettant au gouvernement provincial de coordonner la planification et la prise de décisions pour la croissance à long terme et le renouvellement de l'infrastructure en Ontario. La Loi donne au gouvernement provincial le pouvoir de désigner les zones de croissance géographique et d'élaborer les plans de croissance avec la collaboration des représentants locaux et des intervenants afin de répondre aux besoins à l'échelle de la province (gouvernement de l'Ontario 2005).

Le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe a été publié le 16 juin 2006 et préparé conformément à la Loi sur les zones de croissance. Ce plan est d'une durée de 25 ans et a pour but (MRIO 2006) :

- de revitaliser les centres-villes pour en faire des centres dynamiques offrant toutes sortes de commodités;
- de créer des collectivités complètes qui offrent plus d'options de vie, de travail, d'éducation, de magasinage et de divertissement;
- d'offrir des options de logement afin de répondre aux besoins des personnes de tous les âges;
- de freiner l'étalement urbain et de protéger les animaux et les espaces verts;
- de réduire les embouteillages en offrant une gamme plus vaste d'options de transport.

Le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe est un plan provincial important puisqu'il guide les décisions de toutes les municipalités régionales, comprenant la région de York, sur une variété de sujets y compris les infrastructures et l'aménagement du territoire.

3.6 Historique de la gestion de la croissance et la prestation de service dans la région de York

L'idée d'un système centralisé de traitement des eaux dans la région de York date de 1965, l'année à laquelle la Province de l'Ontario ne permettait plus aucune construction d'usines d'épuration des eaux usées sur les rivières Don et Rouge et sur le ruisseau Duffins. L'application de cette approche était la responsabilité de la méconnue Commission ontarienne sur les ressources hydrauliques (qui avait reçu l'autorisation de financer les projets de réseaux d'eau et d'égouts sur des terres au-delà des limites de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto englobant 1 917 kilomètres

carrés (McMahon 2002). L'entente de prestation de services York/Durham a été signée 10 ans plus tard, ouvrant ainsi la voie à la construction du système d'égouts de York-Durham permettant la canalisation des terres sous-développées situées à l'extérieur de la région métropolitaine de Toronto.

La conceptualisation, la conception et la construction de ce projet se sont étendues sur 25 années et ont été complétées au début des années 1980 (région de York 2007b). Le système d'égouts de York-Durham est un système complexe de collection des eaux usées qui converge à l'usine d'épuration des eaux du ruisseau Duffins qui est exploitée conjointement par la région de York et la région de Durham. L'usine est située à Pickering et déverse les eaux usées dans le lac Ontario.

Au milieu des années 1970, le gouvernement provincial a décrété une loi permettant la création de gouvernements sous-régionaux, créant ainsi les municipalités de York, Peel et Durham. La région de York est passée d'une population de 169 000 habitants en 1971 à 759 000 habitants en 2001. Il est prévu que la population atteindra 1,5 million d'ici l'année 2031 (MRIO 2006).

Les limites inhérentes quant à la capacité d'entretien du système d'égouts de York-Durham ont été perçues comme un facteur clé pour empêcher le mitage à l'extérieur des limites de la communauté urbaine de l'Ontario. Par contre, dans les débuts du système d'égouts de York-Durham, une combinaison de facteurs tels que des allocations non planifiées et criminelles et la capacité du système d'égouts de York-Durham à recevoir l'intérêt en matière de développement dans la région de York, ainsi que les prévisions de croissance ambitieuses paliers inférieurs, ont eu comme conséquences une affectation excédentaire de la canalisation de l'égout. En 1996, le ministère de l'Environnement de l'Ontario est intervenu et a imposé une évaluation ciblée et stratégique de la gestion de croissance relativement à la canalisation de l'égout (McMahon 2002).

En 1997, la région de York a complété le plan-cadre du système d'égouts de York-Durham (mis à jour en 2002) afin de déterminer et réviser les conditions courantes et les solutions de rechange futures nécessaires afin de répondre aux projections démographiques de la région (région de York 2008e). La « solution de rechange de choix » était de doubler la capacité en jumelant le système d'égouts de York-Durham existant.

Plusieurs projets énumérés dans le plan-cadre du système d'égouts de York-Durham de 1997 étaient nécessaires au processus d'EE, y compris le projet Collecteur principal d'égouts du Lower Leslie Street et le projet d'égout intercepteur sanitaire de la 19^{e} avenue, ainsi que la première phase du projet collecteur principal de la 16^{e} avenue.

Le projet Collecteur principal d'égouts du Lower Leslie Street et d'égout intercepteur de la 19^{e} avenue a été lancé en tant qu'EE de portée générale de catégorie B de la région de York. Le projet a été amélioré par l'entremise du plan-cadre du système d'égouts de York-Durham d'un engagement d'EE de palier inférieur. Le projet a été conçu afin de dérouter et d'intercepter les égouts des communautés existantes de Aurora, Richmond Hill et Newmarket, et afin d'élargir les zones de services. L'EE a été déposée en juin 2003, mais le ministère de l'Environnement de l'Ontario est intervenu en octobre 2004 demandant à l'initiateur du projet de mener d'autres travaux. La région de York a mis

sur pied le comité consultatif d'égout intercepteur agissant comme organisme consultatif pour les consommateurs de la région.

Le collecteur principal de la 16e avenue s'étendait sur 6,7 kilomètres et l'égout avait un diamètre de 2,6 mètres. La méthode de construction utilisée pour ce projet était l'aménagement d'un tunnel, ce qui demandait une « évacuation des eaux » afin de baisser le niveau d'eau dans les environs immédiats. Afin de construire en toute sécurité les puits et les tunnels de cet égout à la profondeur requise, le niveau des eaux souterraines a été baissé en pompant les aquifères profonds de Thorncliffe à un niveau plus bas que la profondeur des puits et des tunnels (région de York 2006). Une partie de ces eaux était retournée dans les ruisseaux et d'autres parties étaient déversées dans le système d'égouts de York-Durham (région de York 2007c). En raison de conditions souterraines imprévues, une plus grande évacuation des eaux était nécessaire. Par conséquent, des puits privés, situés à l'extérieur des limites définies comme étant la zone d'influence pendant le processus EE, ont été affectés. Le fait que l'équipe du projet d'EE n'a pas été en mesure de traiter ces défaillances a mené à une campagne médiatique majeure par les résidents locaux, les OPN et les politiciens.

À la suite d'une demande d'une tierce partie de passer d'une EE à portée générale à une EE individuelle (ou complète) pour tous les systèmes d'égouts de York-Durham, le ministère de l'Environnement de l'Ontario a émis 44 conditions sur plusieurs projets du système d'égouts de York-Durham en octobre 2004. Même si les projets de la 16e avenue et de la 19e avenue n'avaient pas à être entrepris en tant que des EE complètes, ils ont été assujettis à 17 conditions relatives à des méthodes de surveillance et d'atténuation améliorées, à l'accès amélioré aux rapports techniques, aux réunions publiques et à un processus de révision interne. De plus, le projet d'égout intercepteur de la 19e avenue a été assujetti aux provisions du PCMOR.

Le système d'égouts de York-Durham a joué un rôle essentiel dans l'urbanisation de la région de York en tant qu'élément clé de l'opposition et la mobilisation de l'ONG à l'extension anarchique et à la destruction continue de la MOR. Les EE de la 16e avenue et de la rue Leslie correspondent à l'évolution de l'approche de la région de York envers les EE, les infrastructures et de l'aménagement du territoire vers une approche de recherche stratégique et intégrée puisqu'elles représentent, pour la plupart des participants interrogés, une conjoncture favorable qui était primordiale pour modifier les politiques régionales pertinentes (voir la section 5).

4 Méthodes de recherches

4.1 Études de cas

Nous avons utilisé l'étude de cas comme méthode afin de traiter le but de notre recherche, soit de lier la compréhension pratique et théorique de l'EES et de ses activités connexes, aux procédés d'EE à l'échelle des projets, aux plan-cadres et à l'aménagement du territoire régional, qui sont en pratique mal coordonnées. Les études de cas impliquent l'étude d'une seule entité ou d'un seul phénomène lié à un évènement et processus. Les études de cas sont utilisées fréquemment comme méthode de recherche afin d'améliorer notre savoir lié aux phénomènes individuels, de groupes, organisationnels, sociaux, politiques et autres (Yin 2003 : 1). Les études de cas deviennent nécessaires lorsqu'il y a désir de comprendre les phénomènes sociaux complexes; une étude de cas permet aux chercheurs de retenir les caractéristiques globales et significatives d'événements contemporains, tels que les processus d'organisation et de gestion (Yin 2003). L'étude de cas a été utilisée comme méthode de recherche afin d'enquêter l'EES dans un contexte expérimental, dans la région de York en Ontario, Canada.

4.2 Recherche participative

La recherche participative (RP) est un terme inventé par Whyte (1991) faisant désormais référence à plusieurs types de recherches qui misent sur la collaboration, telles que la recherche participative (RP) (Whyte 1991), la science d'action (Argyris et Schon 1974, 1978; Schon 1983) et l'enquête coopérative (Reason 1988, 1994; Reason et Heron 1995), pour n'en nommer que quelques-unes. Par contre, aux fins de cette étude, nous nous concentrerons sur la RP de Whyte puisqu'elle a été utilisée à grande échelle dans plusieurs domaines d'études. Whyte (1991 : 20) a décrit la RP de la façon suivante :

> *« Dans le contexte de la recherche participative, certaines personnes de l'organisation ou de la communauté étudiées participeront activement, aux côtés du chercheur professionnel, à l'étendue du processus de recherche, de la conception initiale à la présentation finale des résultats et aux discussions des conséquences de leurs actions. »*

Whyte (1991) note que ce type de recherche contraste nettement avec les recherches plus traditionnelles. En effet, lors de la mise en œuvre de ces dernières, les « membres des organisations ou des communautés sont traités comme étant des sujets passifs; leur participation se limite à autoriser le projet, accepter d'être des participants et recevoir les résultats » (Whyte 1991 : 20). La RP, comme le fait valoir Whyte (1991), est un « processus puissant d'apprentissage organisationnel – un processus grâce auquel les dirigeants de main-d'œuvre et les dirigeants d'entreprises ont appris les uns des autres ainsi que des consultants/facilitateurs, pendant que ces derniers apprenaient d'eux (Whyte 1991 : 30). La RP a été élaborée à la suite de frustrations générées par les approches orientées vers les experts. Whyte (1991 : 40) décrit le processus de RP en affirmant qu'elle débute par les problèmes actuels auxquels font

face les personnes qui travaillent dans les entreprises ». Il poursuit en affirmant :

> « Plutôt que de débuter par la méthode conventionnelle qui consiste à faire une revue de la documentation, la description de l'hypothèse et la recherche d'une organisation cible afin de tester notre design, nous pourrions commencer par la recherche des problèmes existants dans l'organisation. Ce n'est qu'en travaillant avec les membres de l'organisation et en repérant ces problèmes tout en tenant compte de notre expérience passée que nous pourrons trouver la documentation de la recherche. »

Notre projet a été proposé, élaboré et appliqué en collaboration avec les représentants de la région de York et STORM et avec les chercheurs de l'Université de Waterloo et l'Université Queen.

4.3 Utilisation de plusieurs méthodes de recherche

Midgley (2000 : 174-76) a décelé trois problèmes liés à l'utilisation d'une seule méthode de recherche, ou de seulement quelques méthodes de recherche. Premièrement, il est probable que le chercheur ne puisse comprendre les problèmes survenant à la suite de perspectives différentes des personnes affectées par ceux-ci. Deuxièmement, il est peu probable que le chercheur soit en mesure d'aborder les questions pertinentes que pourraient soulever les personnes au fur et à mesure que leur compréhension se développe. Troisièmement, le chercheur risque d'analyser tous les problèmes et les perspectives sous un même angle. Par conséquent, aux fins de cette recherche, les données de cette recherche ont été recueillies et vérifiées en utilisant les méthodes suivantes :

- entrevues semi-structurées
- revues de la documentation (revues spécialisées, livres et rapports de recherche) afin de mettre au point les renseignements contextuels
- analyse de documents pertinents relatifs aux politiques gouvernementales
- observation participante

4.3.1 Entrevues semi-structurées

Les entrevues permettent aux chercheurs de faire une analyse approfondie du contexte socio écologique et politique des participants interrogés et de leurs perspectives individuelles (Lewis 2003). Par l'entremise des entrevues, les chercheurs peuvent comprendre les expériences et reconstituer les activités auxquelles ils n'ont pas participé (Rubin et Rubin 2005). Nous avons interrogé 21 personnes (voir le Tableau 3).

Les entrevues semi-structurées effectuées auprès de participants clés représentent la source principale de nos données concernant les nouvelles approches stratégiques sur l'évaluation des impacts environnementaux dans la région de York. Babbie (2004) décrit les entrevues semi-structurées comme étant une interaction entre l'intervieweur et le participant interrogé où l'intervieweur prépare un plan général d'interrogations et non une liste fermée de questions qui doivent être posées avec un vocabulaire précis ou dans un ordre particulier. Lors d'entrevues semi-structurées, les intervieweurs

élaborent, adaptent et produisent des questions ainsi que des sondages postobservations s'appliquant à une situation précise et à l'objectif principal de la recherche (Berg 1995 : 32). Rubin and Rubin (2005) affirme que l'entrevue doit être souple et adaptable pour qu'elle génère des connaissances approfondies. L'avantage principal de l'entrevue semi-structurée est son utilité lorsqu'il est présumé que l'intervieweur n'est pas au courant des questions pertinentes à poser avant l'entrevue et ne peut établir une liste de questions (Berg 1995). L'entrevue semi-structurée est une méthode de recherche souple qui permet de commenter et de mettre au point les renseignements inattendus ressortissant de l'étude sur le terrain.

Une série de questions (« thèmes ») a été créée avant l'entrevue afin de contrebalancer le scepticisme quant à la reproductivité et à la validité des entrevues semi-structurées. Cette liste devait servir de référence sur laquelle les intervieweurs devaient se baser pour élaborer et formuler des questions pendant chaque entrevue. Ces thèmes furent ajustés durant les recherches sur le terrain, mais le questionnement ne se limitait pas aux thèmes préétablis; par conséquent, les participants pouvaient eux-mêmes créer de nouveaux thèmes. Les questions furent posées de manière systématique et dans un ordre précis, mais les participants interrogés pouvaient s'écarter de la question. Ce style d'entrevue permet au chercheur de poser une série de questions cohérentes à partir de perspectives différentes (Hughes 2002).

4.3.1.1 Transcription de l'entrevue

Il existe deux techniques principales généralement utilisées afin de recueillir les données qualitatives d'une entrevue : la prise de notes et la transcription enregistrée (Hughes 2002). Lors de notre recherche, nous avons utilisé la méthode de prise de notes ainsi que l'enregistrement aux fins de vérification. La prise de note permet au chercheur de capter des commentaires hors du contexte de l'entrevue, tels que des références de documents et des notes contextuelles. L'enregistrement permet de vérifier les notes prises pendant l'entrevue qui peuvent être transcrites ultérieurement; cependant, la plupart des enregistrements n'ont pas été transcrits directement (Tableau 3) puisque la transcription textuelle prend beaucoup de temps et est très coûteuse.

Tableau 7: Entrevues

Numéro de l'entrevue	Type de données	Date	Affiliation
1	Notes	6 novembre 2007	Personnel de la région de York
2	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	6 novembre 2007	Personnel de la région de York
3	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	14 novembre 2007	Personnel de la région de York

4	Notes	14 novembre 2007	Personnel de la ville de Vaughn
5	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	14 novembre 2007	Personnel de la région de York
6	Notes	16 novembre 2007	Ancien personnel MRN
7	Notes	22 novembre 2007	Représentant d'ONG environnementales
8	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	27 novembre 2007	Personnel de la région de York
9	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	27 novembre 2007	Personnel de la région de York
10	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	28 novembre 2007	Personnel de la région de York
11	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	28 novembre 2007	Ancien personnel de la Protection de la nature de Toronto et la région
12	Notes	29 novembre 2007	Ancien personnel de la Protection de la nature de Toronto et la région
13	Notes	30 novembre 2007	Ancien personnel du MEO
14	Notes	21 décembre 2008	Personnel de la région de York
15	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	10 mars 2008	Consultant
16	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	9 juin 2008	Résident de Markham
17	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	20 juin 2008	Conseiller municipal de Markham
18	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	18 juin 2008	Personnel de la région de York
19	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	18 juillet 2008	Personnel de la région de York
20	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	15 août 2008	Personnel de la Protection de la nature de Toronto et la région
21	Notes et transcription partielle, vérification par enregistrement audio	11 septembre 2008	Représentant d'ONG environnementale

4.3.1.2 Protocole de l'entrevue

Communiquer avec des participants potentiels

Les participants ont été choisis soit par l'entremise d'une sélection initiale (revue de documents et consultation avec l'équipe de projet) soit par l'entremise de la technique de « sondage en boule de neige » (Patton 2002 : 237) dans laquelle on demande aux participants interrogés de nommer des informateurs clés supplémentaires. Nous avons ensuite communiqué avec les participants potentiels par courriel ou par téléphone. Lors du contact initial, l'équipe de recherche et ses affiliations ont été identifiées. De plus, nous avons expliqué le thème de la recherche et la description du rôle de la personne contactée, si celle-ci était d'accord à participer à une entrevue. Une copie des questions de l'entrevue, une invitation et une lettre ont été envoyées au participant potentiel (en général par courriel) afin que celui-ci puisse prendre la décision éclairée de participer ou non à l'entrevue, qui durerait approximativement 90 minutes.

L'Entrevue

Pour débuter, nous avons demandé aux participants interrogés si les questions de l'entrevue tel qu'elles étaient présentées étaient appropriées ou s'ils préféraient une approche alternative pour aborder les points pertinents. Si les participants interrogés étaient d'accord avec les questions proposées, celles-ci étaient utilisées pendant l'entrevue. Nous avons également demandé aux participants interrogés s'ils étaient à l'aise avec l'enregistrement de l'entrevue.

Au moins deux membres de l'équipe de recherche, soit l'intervieweur et un transcripteur désigné ou principal, étaient présents à chaque entrevue. Si une troisième personne était disponible, celle-ci prenait le rôle de transcripteur secondaire. Le transcripteur principal prenait des notes à l'aide d'un ordinateur portable, lesquelles représentaient la transcription officielle de l'entrevue. Les notes furent révisées après chaque entrevue afin d'assurer leur exactitude.

Suivi et manipulation des transcriptions

À la suite de l'entrevue, un suivi été envoyé par courriel afin de demander tous les documents offerts et de répondre à toutes questions, préoccupations et requêtes des participants interrogés. Afin d'assurer que les transcriptions des entrevues soient lisibles, exactes et complètes, chaque transcription (un fichier digital de traitement de texte) a été révisée et ensuite comparée à l'enregistrement numérique de l'entrevue.

Les transcriptions ont été analysées par l'entremise du QSR NVivo, un logiciel d'analyse de données qualitatives assisté par ordinateur qui analyse les transcriptions afin de découvrir les tendances, déterminer les thèmes principaux, recueillir des données et établir des conclusions significatives. Puisque nous avons utilisé l'entrevue semi-structurée, les participants interrogés avaient l'option de déroger du questionnaire préétabli et pouvaient simplement expliquer de façon narrative et selon leur point de vue la transition vers une approche plus stratégique de l'EE dans la région de York. Outre l'option de changer de format, les éléments essentiels faisant références aux thèmes de cette recherche étaient présents dans chaque description narrative. Dans les cas où la transcription n'était pas claire ou que le transcripteur omettait certains détails, le chercheur se référait à l'enregistrement digital rattaché à cette transcription. Tous les participants interrogés ont accepté d'être enregistrés.

Nous avons poursuivi l'analyse tout au long de la collecte de données. Le but de

l'analyse était de soutirer des catégories, des relations et des hypothèses faisant référence au principal domaine de recherche, ainsi que les thèmes qui sont ressortis de la documentation et les revues de documents de politiques. Les recherches qualitatives emploient généralement des idées, des thèmes ou des concepts pour des fins analytiques (Babbie 2004; Rubin and Rubin 2005). Le Tableau 2 illustre les thèmes et les sujets utilisés à la phase analytique de notre recherche. Les données ont été organisées et codées selon ces thèmes et catégories.

Boîte 2 : Thèmes d'analyse de l'entrevue

1. Prises de décisions intégrées et à paliers
2. Étendue spatiale, temporelle et conceptuelle plus générale
3. Planification et prise de décisions orientées vers la durabilité
4. Apprentissage adapté de la gestion et l'organisation
5. Transparence, participation constructive du public et collaboration

4.3.2 Revues de la documentation

The purpose of a literature review is to define problems, assess previous work, present relevant background information and identify tensions and areas of consensus (McCracken 1988). The literature review has a number of additional functions. It aids in the development of interview questions and the framing of interview analysis by providing insight into areas that need to be explored, provides categories and relationships that may be useful in organizing data, and improves the effectiveness of the researcher during data collection through increasing his or her knowledge about the topic (McCracken 1988).

Le but de la revue de la documentation est de définir les problèmes, évaluer le travail antérieur, présenter les renseignements de base connexes et déceler les tensions et les points d'entente (McCracken 1988). La revue de la documentation comporte plusieurs fonctions supplémentaires. Elle aide à la préparation des questions d'entrevue et à la formulation de l'analyse de l'entrevue en donnant un aperçu des points qui devraient être explorés. De plus, la revue permet la création de catégories et de relations qui pourraient aider à l'organisation des données et elle améliore l'efficacité du chercheur pendant la collecte de données en augmentant ses connaissances à propos du sujet de la recherche (McCracken 1988).

Deux revues de la documentation détaillées ont été menées dans le cadre de cette recherche : la première misait sur les définitions, les concepts, les principes et les pratiques de l'évaluation environnementale stratégique (EES). La seconde portait sur l'EES, la société civile et les consultations publiques importantes. Des bases de

données de recherches académiques pertinentes ont été fouillées à l'aide d'une terminologie liée à l'EES, aux EE et aux consultations publiques, afin de repérer la documentation récente et pertinente. Une liste de livres et articles a été élaborée et développée à l'aide des objectifs de la recherche déterminés dans la proposition de recherche. Les deux revues de la documentation ont été élaborées en collaboration par l'équipe de recherche, examinées soigneusement par le comité de consultation de la recherche et présentées à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

4.3.3 Analyse des documents de politiques gouvernementales connexes

Pendant l'entrevue, chaque participant interrogé devait énumérer les documents clés permettant la compréhension des questions et des événements associés à l'historique et à l'évolution des EE de la région de York et la planification à jour de l'aménagement du territoire. Par l'entremise du suivi effectué par courriel, on a demandé à chaque participant interrogé de fournir une copie du (des) document(s) qu'ils ont jugé important(s). Les documents qui étaient offerts via Internet ou à la bibliothèque de l'Université de Waterloo et de l'Université Queen ont été recueillis. Advenant que nous ne pussions nous procurer ces documents de cette façon, nous communiquions avec le participant en question afin qu'il nous informe de la façon de les obtenir.

Les documents étaient systématiquement révisés afin d'assurer la validité et de vérifier les données recueillies lors de l'entrevue, de la revue de la documentation et de l'observation participante. Chaque document de politique était révisé en fonction de son utilité, son contenu et son importance quant à la recherche. Les documents de politique ont été analysés afin de vérifier les détails concernant les événements importants, les individus clés, les groupes, les organisations et les agences concernés au niveau de l'historique et de l'évolution des EE de la région de York ainsi que les processus connexes en matière de plans-cadres et de l'aménagement du territoire.

4.3.4 Observation participante

« L'observation participante » fait référence à « la recherche qui implique l'interaction sociale entre les chercheurs et les participants interrogés dans leur milieu, pendant laquelle les données sont recueillies de façon systématique et discrète » (Taylor, Steven and Bogdan 1984 : 15). L'observation participante peut s'avérer être une méthode utile et complémentaire aux autres méthodes de recherche permettant de générer du matériel expérimental sur des phénomènes qui surviennent dans un « contexte naturel » (Alvesson and Skoldberg 1999). Cette interprétation de l'observation participante « tient pour acquis que les connaissances sont générées de l'expérience, plus particulièrement l'expérience d'action sociopolitique » (Newmann 2000 : 24).

Généralement, les observateurs des participants interrogés recueillent les données par l'entremise de plusieurs moyens, y compris des discussions décontractées et d'autres plus profondes, des entrevues détendues et non structurées ainsi que des entrevues à structure plus formelle (Jorgensen 1989). De plus, afin de recueillir les données qualitatives des études de cas, les chercheurs ont participé à des réunions et à des

ateliers et ils ont discuté de façon décontractée avec les personnes présentes. Dans tous les cas, un membre de l'équipe de recherche prenait des notes détaillées relativement au contenu et au contexte des réunions (dynamique de groupe, réponses non verbales).

Tout au long de l'entrevue, l'équipe de recherche incitait les participants interrogés à participer à diverses rencontres. De plus, elle observait les participants afin de compléter les entrevues détaillées. L'équipe de recherche a été invitée à participer à diverses réunions de la région de York ainsi qu'à des réunions publiques et à des ateliers concernant le personnel de la région de York (Tableau 4).

Tableau 8 : Rencontres/ateliers organisés par les membres de l'équipe de recherche

Rencontre/atelier	Numéro de l'atelier	Date
Atelier présenté par l'équipe de recherche portant sur les stratégies pour la durabilité et les critères de durabilité de la région de York, relativement au plan-cadre pour le transport ainsi qu'aux plans-cadres pour les eaux et les eaux usées	1	juin 2007
Groupe de consultation de la durabilité de la région de York	2	octobre 2007
Rencontre du Comité consultatif technique portant sur la mise à jour du plan directeur pour le transport : scénarios de réseau de modélisation	3	juin 2008
Sessions d'affrètement de Upper York Sewage Solutions	4	septembre 2008
Rencontre du Comité consultatif technique portant sur la mise à jour du plan directeur pour le transport	5	septembre 2008
Atelier de l'équipe de recherche portant sur l'EES et Upper York Sewage Solutions	6	octobre 2008
Rencontre du Comité consultatif technique portant sur la mise à jour du plan directeur pour le transport et pour les eaux usées	7	octobre 2008
Rencontre de l'Office de consultation publique portant sur la mise à jour du plan directeur pour le transport	8	novembre 2008
Rencontre de l'Office de consultation publique portant sur la mise à jour du plan directeur pour les eaux et les eaux usées	9	janvier 2009
Rencontre finale du Comité consultatif technique portant sur la mise à jour du plan directeur pour le transport ainsi que les plans directeurs pour les eaux et les eaux usées	10	mai 2009

Nous avons eu l'accès sans précédent aux réunions de la région de York relatives à l'évaluation environnementale ainsi qu'aux réunions d'aménagement du territoire, comprenant celles du Comité consultatif technique concernant les plans directeurs pour le transport et les plans directeurs pour les eaux usées et aux réunions publiques relatives au développement de la Stratégie pour la durabilité de la région de York. De plus, l'équipe de recherche a été invitée à participer, en compagnie du personnel et des consultants de la région de York et de l'OPN à une réunion sur l'affrètement ou la vision d'un nouveau projet d'évaluation environnementale individuelle de la région de York.

L'équipe de recherche a organisé deux ateliers pour les participants aux études de cas. Le premier atelier (atelier 1, voir le Tableau 4), qui misait sur le développement de la Stratégie pour la durabilité de la région de York, concernait le personnel et les membres pertinents de la communauté académique, y compris les experts au niveau de la durabilité, de l'EE, des transports et de l'aménagement du territoire. Le second atelier (atelier 6, voir le Tableau 4) était une séance d'affrètement qui misait sur l'introduction de la durabilité et les principes et les pratiques de l'EES à l'EE de la région de York et au processus de planification et comprenait le personnel et les consultants privés de la région de York ainsi que les membres de l'équipe de recherche.

5 Résultats de la recherche et analyse

5.1 Introduction

Les résultats de la recherche sont structurés selon les activités qui touchent la région de York et qui sont jugées liées à l'évaluation environnementale stratégique ou qui en comprennent certaines caractéristiques et certains éléments. Il est intéressant de constater que, au moment de la rédaction de la proposition qui a mené à la présente recherche, les autorités régionales ne connaissaient pas le concept d'évaluation environnementale stratégique.

La région de York a participé aux activités suivantes qui seront discutées par la suite : la planification provinciale et régionale, y compris les efforts d'aménagement du territoire de la moraine d'Oak Ridges du début des années 1990 jusqu'en 2006; l'évaluation environnementale et la construction de l'égout collecteur de la 16^{e} avenue; l'évaluation environnementale de l'égout sanitaire intercepteur de la 19^{e} avenue et la collaboration avec l'organisme STORM; l'élaboration de principes de durabilité pour guider les processus d'évaluation environnementale au sein de la région; les changements organisationnels pour coordonner la planification d'ensemble de la gestion de l'eau et des bassins versants, ainsi que du transport, en vertu de la stratégie de durabilité de la région de York; les solutions dans le cadre de l'évaluation environnementale individuelle pour les égouts du secteur nord de York. La présente section se termine par une discussion de la situation actuelle et sur les champions de la durabilité pour la région de York.

Les activités décrites ci-dessous sont présentées selon l'ordre de leur occurrence. Nos résultats et notre analyse reposent sur des examens de la documentation technique sur le sujet; les thèmes de notre cadre conceptuel (figure 6) et les résultats de nos entrevues et ateliers; les observations des participants; l'examen de documents de politiques. Comme l'indique la section 2.1, un autre thème, soit l'occasion d'influer sur les politiques (Kingdon, 2003), est ressorti de notre analyse des données qualitatives. L'examen de la documentation technique a contribué à l'interprétation de nos résultats, qui sont présentés ci-après.

5.2 Évaluation environnementale stratégique – Type d'activités dans la région de York

5.2.1 Planification provinciale et régionale — Du début des années 1990 à 2006

Avant l'existence des secteurs stratégiques de la moraine d'Oak Ridges (*Oak Ridges Moraine Policy Areas* – ORMPA, 2001), du Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges – PCMOR (2002), de la *Loi sur les zones de croissance* (2005) et du

Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe (2006), de la *Loi sur la ceinture de verdure* (2005) et du Plan de la ceinture de verdure (2005), la région de York a pris des décisions en matière de croissance, principalement sur la base des tendances démographiques et d'enjeux classiques de génie civil, y compris la capacité de l'infrastructure (p. ex. l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées). Maintenant que les lois et les plans indiqués ci-haut sont en place, la région fonde ses décisions sur des stratégies de croissance que le gouvernement de l'Ontario dicte et sur des contraintes d'aménagement décrites dans divers plans, y compris le PCMOR et le Plan de la ceinture de verdure.

Le plan officiel de la région doit respecter ces plans provinciaux. Soixante-neuf pour cent de la masse terrestre de la région de York sont maintenant couverts soit par le PCMOR, soit par le Plan de la ceinture de verdure, et ne laissent que certains secteurs de « ceinture blanche » et de densification urbaine pour accommoder la croissance de 62 p. 100 de la population prévue pour la région de York de 2006 à 2031. Compte tenu de cette évolution de l'aménagement du territoire, la région doit maintenant envisager une vaste orientation stratégique élaborée à partir du plan d'aménagement territorial, et cela a maintenant des répercussions importantes autant sur les processus de planification d'ensemble que d'évaluation environnementale de projet (entrevues 2 et 10, ateliers 5 et 7). Le cas de la région de York illustre l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle approche régionale à l'évaluation environnementale et à l'évaluation environnementale stratégique ayant des liens solides avec l'infrastructure et l'aménagement du territoire.

La région de York a joué un rôle clé dans les efforts de planification pour la moraine d'Oak Ridges, en collaborant avec les deux autres régions avec des terres de la moraine d'Oak Ridges (région de Peel et région de Durham) pour faire face aux incertitudes liées aux développements futurs et en réponse à l'intérêt massif du public et des ONG pour protéger la moraine d'Oak Ridges (Whitelaw et coll., 2008). La région de York a aussi participé au Comité consultatif multipartite sur la moraine d'Oak Ridges en 2001 qui a mené aux recommandations que le gouvernement de l'Ontario a largement adoptées comme base pour la *Loi sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges* (LCMOR) et le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (PCMOR) (entrevues 6 et 7).

Ces activités soulignent l'ouverture de la région de York quant à entreprendre une planification concertée et à collaborer avec d'autres intervenants. Les résultats de ce processus de collaboration sur la moraine d'Oak Ridges renforcent les aspects positifs de la planification concertée, y compris la capacité de nombreux intervenants à atteindre ensemble des objectifs de société par opposition à un travail isolé; un vaste engagement innovateur du public; l'élimination des silos; l'apprentissage mutuel; l'utilisation des connaissances locales; une augmentation de la confiance (Healey, 1998; Frame, Gunton et Day, 2004).

La section 41 du PCMOR porte sur la planification de l'infrastructure qui exige des processus d'évaluation environnementale pour tenir compte des politiques dans le cadre du PCMOR. Nos résultats indiquent que la région de York se penche activement sur les politiques dans le cadre du PCMOR et d'autres documents de planification

stratégique (p. ex. le Plan de la ceinture de verdure) semblent indiquer un certain étagement, et tendent vers un processus décisionnel intégré (atelier 6). Dans le cas de la région de York, l'étagement se constate par l'orientation stratégique fournie par le PCMOR et le Plan de la ceinture de verdure pour les processus de planification d'ensemble de l'infrastructure et l'influence sur les évaluations environnementales de projet (Dalal-Clayton et Sadler, 2005; Jones et coll., 2005; Partidário 2000).

5.2.2 Évaluation environnementale et construction de l'égout collecteur de la 16e avenue

L'évaluation environnementale et la construction de l'égout collecteur de la 16^{e} avenue ont mené à l'apparition d'une « occasion d'influer sur les politiques » (Kingdon 2003) pour la région de York (entrevues 3, 10, 14 et 15). Il semble approprié de se pencher sur les occasions d'influer sur les politiques, telles qu'elles sont conceptualisées dans la documentation sur l'établissement de politiques, pour traiter de l'émergence d'approches de type d'une évaluation environnementale stratégique au sein de la région de York. Kingdon (2003) décrit les occasions d'influer sur les politiques comme des occasions d'agir sur des initiatives qui se présentent pendant un court laps de temps.

Les occasions d'influer sur les politiques sont des occasions transitoires pendant lesquelles la probabilité d'adopter de nouvelles politiques ou des propositions législatives est plus importante que d'habitude (Solecki et Michaels, 1994). Dans ce contexte, le concept d'occasion d'influer sur les politiques est utile pour décrire et examiner ce qui se produit dans le processus d'établissement de programmes dans les bureaucraties publiques. Comme le stipule Kingdon (2003), l'occasion d'influer sur les politiques ne se présente que rarement, mais elle peut susciter des changements majeurs dans la politique publique.

Kingdon (2003) décrit la façon dont des volets distincts de problèmes, de solutions et de politique convergent pour faire avancer une question dans le programme des politiques publiques et vers des mesures potentielles du gouvernement. Le volet portant sur les problèmes est lié à la façon dont le problème est défini et dont il a évolué. Le volet portant sur les solutions comprend l'ensemble de solutions possibles pour un problème. Et le volet portant sur la politique indique l'état des politiques et de l'opinion publique sur la question (Michaels, Goucher et McCarthy, 2006). Kingdon nomme la convergence de ces trois volets principaux un « regroupement » et décrit comment ces volets indépendants « circulent » ensemble dans le système, chacun avec sa vie propre. Ils se regroupent ou atteignent le programme des politiques lorsqu'une occasion se présente (Thurber 2003). Kingdon (2003) soutient qu'une question a plus de chance d'atteindre le programme public lorsque les problèmes publics, les options stratégiques et les possibilités politiques se recoupent. De plus, ces occasions se présentent lorsque se produit un incident majeur ou un accident qui nécessite la prise de mesures. L'« événement marquant » est soudain et inhabituel (comme un désastre ou une crise) qui entraîne des dommages ou qui indique une grande dévastation possible, ce qui suscite un changement de politique (Birkland, 1997).

L'« inexorable marche des problèmes qui font pression sur le système » influe sur les changements de politique (Kingdon, 2003: 16), et une crise ou un événement marquant peut signaler l'émergence de tels problèmes. Dans le cas de la région de York, un événement marquant sous forme d'une crise qui s'est produite pendant la construction de l'égout collecteur de la 16e avenue en 2002-2003 (un des projets dans le cadre du plan directeur de 1997 sur le système d'égout de York-Durham) a conduit à la reconnaissance des problèmes existants. Certaines personnes ont indiqué en entrevue que parfois, une crise est nécessaire pour susciter le changement (entrevues 3, 10, 14 et 15). Dans le cas de la région de York, le volet portant sur les problèmes (c.-à-d. la crise associée à l'évaluation environnementale), une solution viable (soit une approche plus stratégique, concertée et intégrée à l'évaluation environnementale et à la planification) et la volonté politique de mettre en œuvre la solution (sous forme d'une lettre du Ministre de l'Environnement – se reporter à la section 3. 6) ont tous convergé ou se sont « regroupés » pour fournir une occasion favorable à un changement de politique. Le projet de recherche concertée visant à examiner l'évaluation environnementale stratégique dans le contexte de la région de York a découlé de l'apparition d'une occasion d'influer sur les politiques.

Selon leur expérience dans le cadre de l'étape de la construction du projet pour la 16e avenue, certaines personnes interrogées ont soulevé la question de la façon dont les contrats sont accordés (entrevues 9, 10, 14, 15, 16, 18 et 20). L'attribution de contrat a contribué à l'événement marquant indiqué ci-haut pour la 16e avenue. Des contrats de conception et de construction où l'entrepreneur conçoit le projet puis, une fois l'évaluation environnementale terminée, participe également à l'étape de la construction se sont révélés problématiques à plusieurs égards. Le principal enjeu portait sur les mesures d'atténuation dont la responsabilité avait été déléguée à l'entrepreneur; plus des mesures sont nécessaires, moins les profits de l'entrepreneur seront importants (entrevues 9 et 18). L'entrepreneur a donc tout intérêt à minimiser ses efforts pour traiter des mesures d'atténuation nécessaires (entrevue 15). Il s'agit là d'un des principaux enjeux qui a fait que le projet de la 16e avenue est devenu un événement marquant. Et puisque l'entrepreneur était responsable des mesures d'atténuation, la région de York n'a pas répondu rapidement aux plaintes du public au sujet des problèmes (p. ex. assèchement de puits résidentiels) qui auraient nécessité des mesures d'atténuation, puisque l'entrepreneur était chargé de ces questions (entrevues 9, 10, 15 et 20). En fin de compte, la région de York était imputable de ces problèmes, mais refusait au départ de les reconnaître. En tardant d'y répondre, la région a amplifié les problèmes dans l'esprit du public (entrevues 3, 10 et 16).

De nombreuses leçons ont pu être tirées en profitant de l'occasion d'influer sur les politiques, suscitée par l'événement marquant dans le cadre de l'évaluation environnementale pour le projet de la 16e avenue. Ces leçons comprennent une consultation plus vaste et plus efficace; l'examen de l'orientation stratégique provincial sur l'aménagement du territoire; l'amélioration des processus de passation de marchés et de contrats. Ces leçons ont par la suite été appliquées dans le contexte de l'évaluation environnementale de l'égout sanitaire intercepteur de la 19e avenue discuté ci-après.

5.2.3 Évaluation environnementale pour l'égout sanitaire intercepteur de la 19e avenue et collaboration avec l'organisme STORM

Suite aux problèmes dans le cadre de l'évaluation environnementale et de la construction de l'égout collecteur de la 16e avenue, et aux conditions que le Ministre de l'Environnement a subséquemment imposées (se reporter à la section **Error! Reference source not found.**), la région de York a adopté une approche plus ouverte et axée sur la collaboration dans le cadre de l'évaluation environnementale pour le projet de la 19e avenue. L'équipe de projet pour l'évaluation environnementale de portée générale pour la 19e avenue a mis sur pied un comité consultatif sur l'égout intercepteur (Interceptor Sewer Advisory Committee – ISAC) pour présenter les commentaires du public à l'équipe du projet. Un financement pour les intervenants a été accordé aux membres de l'ISAC pour obtenir des conseils d'experts. L'ISAC constitue un exemple de planification concertée appliquée à une évaluation environnementale de portée générale (entrevues 2, 6, 8 et 15). Découlant directement du processus de l'ISAC, une série de réunions ont eu lieu entre le directeur général de l'organisme STORM et le personnel de gestion des eaux et des bassins versants de la région de York pour explorer ensemble les possibilités de collaboration afin de s'assurer que les préoccupations des intervenants pour la moraine d'Oak Ridges seraient prises en compte. Malgré ces approches plus ouvertes et concertées, un certain nombre de limites à l'évaluation environnementale pour la 19e avenue ont pu être mises au jour : accès et temps inadéquats pour assimiler les nouveaux renseignements fournis; dépendance trop grande sur des experts-conseils pour mener le processus; mécanisme de rapport trop compliqué qui n'a servi qu'à obscurcir les principaux enjeux (entrevues 9 et 15).

L'expérience de l'évaluation environnementale de la 19e avenue et l'occasion d'influer sur les politiques qui s'est présentée en raison des résultats de l'évaluation environnementale de la 16e avenue ont mené à une initiative de la région de York pour établir un accord officiel de collaboration avec l'organisme STORM pour travailler conjointement avec la région de York dans ses efforts pour devenir un chef de file en matière de pratique pour les évaluations environnementales. Cette initiative a établi un dialogue initial avec les intervenants qui étaient jusqu'à présent perçus comme des personnes extérieures au processus, avec pour objectif d'apporter de l'innovation à leur processus d'évaluation environnementale (entrevues 3 et 15). La viabilité ultime de cet effort de collaboration doit encore être déterminée, puisque le personnel clé qui a initialement participé à ce projet occupe maintenant de nouveaux postes dans la région de York et dans d'autres organisations. Cette collaboration se limite à une ONG, et bien que STORM soit la plus grosse ONG se préoccupant de la moraine d'Oak Ridges, elle ne représente qu'un seul point de vue. Ainsi, l'initiative ne peut être vue comme une mesure importante vers plus de transparence ou un dialogue significatif. Toutefois, l'initiative constitue un exemple de la façon dont l'évaluation environnementale stratégique peut être perçue comme un outil de communication (Vicente et Partidário, 2006).

5.2.4 Élaboration de principes de durabilité pour guider les processus

d’évaluation environnementale dans la région de York

Généralement, la planification et les évaluations environnementales dans la région de York ont été axées principalement sur le développement. La croissance et l’augmentation de la population ont toujours poussé pour « construire d’autres routes et d’autres canalisations » (entrevues 2 et 11). Jusqu’à un certain point, la région de York a pris conscience des limites à la croissance et au développement de cette façon. Ainsi, un engagement explicite vers la durabilité a été reconnu comme essentiel pour permettre d’importantes améliorations en ce qui concerne les problèmes abordés et la façon générale dans laquelle les décisions sont prises (région de York, 2007e).

La présente recherche a permis de déterminer également certains cas d’étagement associés au travail réalisé par la région de York sur la durabilité. Le tout a été amorcé par le projet *Vision 2026: Towards a Sustainable Region* — un exercice pour « fixer une vision forte pour l’avenir » et produire un plan stratégique pour la région de York avec un engagement explicite pour « forger un patrimoine de durabilité qui repose sur un environnement naturel durable, des collectivités en santé et une vitalité économique » (région de York, 2007a: 2). Ce processus était en quelque sorte unique du point de vue de la participation du public, puisqu’il reposait sur « les interventions du public et des intervenants pendant le symposium régional sur la durabilité du comité consultatif *Towards Sustainability in York Region* (TSYR) et l’initiative *Growth Management Public Engagement* » (région de York, 2007e).

Pour continuer à « traduire le concept de durabilité en mesures concrètes », la région s’est engagée dans la production de la stratégie de durabilité pour la région de York York Region Sustainability Strategy (région de York, 2007e: 2). La stratégie de durabilité a été influencée par les politiques provinciales de gestion de la croissance et de conservation (p. ex. la *Loi sur les zones de croissance,* le Plan de conservation de la moraine d’Oak Ridges – PCMOR) et est maintenant relié autant à la planification d’ensemble de l’infrastructure qu’à l’évaluation environnementale de projet (p. ex. les solutions pour les égouts du secteur nord de York — se reporter à la section 5.2.6). Des interventions d’universitaires sur la stratégie de durabilité ont été suscitées par un atelier (atelier 1, organisé par notre équipe de recherche) tenu à la University of Waterloo en juin 2007. L’atelier portait sur l’élaboration des principes d’une stratégie de durabilité et des critères pertinents pour la planification d’ensemble du réseau de transport et pour la gestion de l’eau et des bassins versants. Les principes de la stratégie de durabilité ont ensuite été raffinés et adaptés au contexte propre au processus d’examen et d’actualisation du plan d’ensemble pour chaque type d’infrastructure (soit, le transport, la gestion de l’eau et la gestion des bassins versants); pour chaque plan d’ensemble, un ensemble de principes et de critères de durabilité ont été préparés afin d’être utilisés pendant le processus d’examen et d’actualisation et pendant l’analyse et la sélection des solutions privilégiées. Ce processus peut être décrit comme ayant un effet de retombée – appelé ainsi dans la documentation – découlant de la vision élaborée pour le document Vision 2026, jusqu’aux principes généraux de durabilité de la stratégie de durabilité, en passant par les critères précisés de durabilité élaborés pour guider le processus d’actualisation du plan d’ensemble, jusqu’au niveau du projet.

De plus, la publication de la stratégie de durabilité de la région de York facilite l'intégration de dimensions biophysiques, sociales et économiques, puisque le document est conçu pour guider toutes les activités régionales. C'est particulièrement important pour la planification de la gestion de la croissance et son volet sur l'infrastructure dans une région où les terrains disponibles pour le développement sont limités. Mettre l'accent sur l'intégration peut contribuer à révéler de nombreuses occasions pour la planification de la gestion de la croissance, telles que l'intégration de la planification du transport à l'aménagement du territoire[2] et l'urbanisme pour minimiser les déplacements de véhicules à occupant unique (auto-solo) tout en encourageant l'utilisation d'un système de transport public efficace et qui réduit la congestion urbaine, la pollution et l'utilisation de ressources; une combinaison de réduction de l'entrée et l'infiltration d'eau (soit, de l'eau souterraine qui s'infiltre dans les canalisations ou de l'eau qui s'échappe des canalisations) tout en adoptant des mesures pour économiser l'eau plutôt que d'avoir recours à la solution technique classique qui consiste à construire une grosse canalisation. Il s'agit là de nouveaux exemples de liens qui sont établis concrètement entre l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation de la durabilité (ateliers 1 et 2; Gibson et coll., 2005).

Néanmoins, le processus de type évaluation environnementale stratégique adopté par la région de York est incomplet puisqu'il ne porte qu'une attention limitée aux enjeux plus vastes comme l'équité et le bien-être social (si ce n'est, par exemple, le caractère abordable des propriétés et l'accès au transport) (atelier 1; Gibson et coll., 2005). La traduction des principes de stratégie de durabilité en principes et en critères de durabilité propres à un contexte ou un secteur précis dans les processus d'actualisation du plan d'ensemble pour le transport et du plan d'ensemble pour la gestion de l'eau et des bassins versants est certes prometteuse et constitue une approche innovatrice pour formuler ces plans. Ces initiatives de durabilité peuvent être perçues comme un signe que la région tente de prendre plus au sérieux le paradigme de la durabilité.

5.2.5 Changements organisationnels pour coordonner le plan d'ensemble pour la gestion des eaux et des bassins versants et pour le transport sous la stratégie de durabilité de la région de York

Certaines personnes interrogées ont critiqué le précédent plan d'ensemble sur la gestion de l'eau et des bassins versants (c.-à-d., le Plan d'ensemble pour le système d'égout de York-Durham) et ont indiqué que le processus de planification d'ensemble doit être repensé en fonction de la nature stratégique et du rôle global du processus, et qu'il doit aborder les enjeux de façon plus conceptuelle, généralisée et souple (entrevues 8, 11 et 14). La souplesse et l'adaptabilité sont des aspects essentiels de tout système de planification efficace, compte tenu de tous les différents contextes d'applications – que ce soit sur le plan de l'échelle, des paliers de décisions et des

[2] Un des principes de durabilité utilisé au cours du processus d'actualisation du plan d'ensemble sur le transport est lié à l'intégration de la planification du transport à celle de l'aménagement du territoire (région de York, 2007f).

secteurs touchés (Noble, 2005). Cela signifie que le processus de planification doit être conçu de façon à pouvoir être adapté aux différents contextes d'application, ainsi qu'aux divers paliers de décisions. Dans le passé, les plans d'ensemble étaient trop rigides et excluaient certaines solutions viables, ce qui laissait peu d'espace pour discuter des diverses solutions au niveau du projet (entrevues 8 et 14). Il fallait se pencher sur ce problème de l'exclusion de solutions afin que les buts et les objectifs des initiatives stratégiques (p. ex. les plans officiels, les plans d'ensemble) puissent être traités en évaluant toutes les solutions possibles raisonnables (entrevues 3 et 14). Il est clair que cela fut le cas dans la région de York puisque les solutions pour le projet d'égouts du secteur nord de York, qui était au départ un projet de « grosses canalisations », permet maintenant d'envisager d'autres solutions raisonnables, et permet également d'aborder des problèmes comme réduire l'infiltration et les entrées, augmenter la conservation de l'eau et peut-être construire une canalisation plus petite (atelier 6). Cela met en lumière l'importance d'une approche souple et adaptée à l'évaluation environnementale stratégique, comme le décrit Noble (2005).

Une autre preuve d'une approche plus intégrée à la prise de décisions adoptée dans la région de York est l'examen et la mise à jour récents et simultanés du plan d'ensemble pour le transport et du plan d'ensemble pour la gestion de l'eau et des bassins versants. Cette coordination a entraîné une tentative de mieux coordonner ou au moins d'améliorer la communication entre les diverses institutions. Ces plans d'ensemble actualisés sont utilisés pour mettre à jour le plan régional officiel et guider les évaluations environnementales de projets (atelier 10). De plus, les deux plans d'ensemble ont permis de soulever des principes précis de durabilité qui mettent en lumière et incluent la participation du public et le rôle de la communication avec le public :

> *Principe de durabilité 10 du plan d'ensemble pour le transport* : « Continuer à encourager la communication, la consultation et la participation : la région de York fera la planification et la mise en œuvre de l'infrastructure et des services de transport de façon ouverte, transparente et responsable en se basant sur la consultation générale, la participation des citoyens et des communications solides » (région de York, 2007f).
>
> *Principe de durabilité 9 du plan d'ensemble pour la gestion de l'eau et des bassins versants* : « Communication, consultation et participation : la région de York s'est engagée à effectuer la planification et la mise en œuvre de services de gestion de l'eau et des bassins versants de façon ouverte, transparente et responsable en se basant sur la consultation générale, la participation des citoyens, des communications solides et en obtenant un consensus public sur la nécessité d'adopter des mesures pour assurer la durabilité » (région de York, 2008c).

Ces critères ont augmenté la consultation et la participation du public en ce qui a trait à la planification d'ensemble dans la région de York, ce qui contribue de façon positive à améliorer les processus d'évaluation environnementale stratégique (Noble, 2005; Gibson et coll., 2005).

5.2.6 Suite de l'évaluation environnementale individuelle pour le projet d'égouts du secteur nord de York

La région de York a lancé le projet d'évaluation environnementale individuelle pour trouver des solutions pratiques et durables pour les égouts du secteur nord de York qui augmenteront la capacité des égouts en prévision de la croissance prévue de la région nord de York. La zone touchée par ces modifications aux services comprend les collectivités de Holland Landing, Queensville et Sharon, ainsi que les villes de Newmarket et d'Aurora (figure 1). Le projet d'égouts du secteur nord de York est mené sous forme d'évaluation environnementale, en vertu de la *Loi de l'Ontario sur les évaluations environnementales*. Le projet sera peut-être aussi soumis aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. La région de York a retenu les services d'un groupe d'experts-conseils, sous la direction de Conestoga-Rovers et Associés, pour satisfaire aux exigences du processus de l'évaluation environnementale (atelier 6).

En septembre 2008, notre équipe de recherche a été invitée à participer à la séance pour définir le mandat de l'évaluation environnementale pour le projet d'égouts du secteur nord de York. Cette séance comprenait des représentants de la direction de la planification et de développement et de celle des transports et des projets (dont la division pour la gestion de l'eau et des bassins versants) de la région de York, ainsi que du groupe d'experts. Cette séance sans précédent voulait préparer le terrain pour ce qui doit devenir une nouvelle évaluation environnementale intégrée, stratégique et axée sur la durabilité (atelier 6). Les observations des participants lors de cette réunion privée ont permis d'établir clairement que la stratégie de durabilité de la région de York, les cibles connexes de gestion de la croissance, et les nouveaux plans d'ensemble pour le transport et pour la gestion de l'eau et des bassins versants, serviront de contexte pour ce projet. Il s'agit d'un exemple d'approche régionale pour un processus décisionnel « étagé » et intégré (Stinchcombe et Gibson, 2001; Dalal-Clayton et Sadler, 2005; Arts, Tomlinson et Voogt, 2005; Jones et coll., 2005). En invitant les membres de différentes directions, ainsi que notre équipe de recherche (qui comprend un membre d'une ONG régionale) à cette séance initiale, la région de York a fait preuve de son engagement envers une approche intégrée et transparente à la prise de décisions écologiques.

En discutant de l'évolution de l'évaluation environnementale de projet dans la région de York, les personnes interrogées ont indiqué que les attentes au sujet des échéanciers et des coûts des évaluations environnementales ont changé (entrevues 3, 5 et 15). Les personnes interrogées ont fait remarquer que, dans le passé, les évaluations environnementales de projet étaient principalement effectuées sous forme d'étude documentaire peu coûteuse (entrevues 3 et 6), avec, de toute évidence, une portée limitée dans l'espace, le temps et conceptuellement. La nécessité d'élargir la portée des évaluations environnementales a été soulignée comme une étape importante dans l'amélioration générale du processus de planification et d'évaluation environnementale dans la région de York (entrevues 2, 14 et 18). Cela signifie, qu'au niveau du projet, il faudrait mener des études contextuelles détaillées (c.-à-d. l'hydrogéologie dans le cas

de la région de York[3]), reconnaître que les processus d'évaluation environnementale prendront « probablement plus de six mois » (une présupposition admise par le passé), et qu'une portée conceptuelle élargie tienne compte des questions de durabilité qui se trouvent dans les principes généraux de durabilité et les plans d'ensemble connexes (entrevues 2, 3 et 8).

Le personnel de la région de York et les experts qui travaillent sur le projet d'égouts du secteur nord de York ont souligné que ces nouvelles approches indiquées par les personnes interrogées faisaient partie du projet (atelier 6). Dans le cas de ce projet, nous avons déterminé que l'approche étagée (de l'orientation stratégique vers le niveau du projet) a des répercussions positives sur le processus d'évaluation environnementale dans les premières étapes de la conception du projet (atelier 6).

L'équipe pour le projet d'égouts du secteur nord de York a indiqué que, selon les critères de durabilité mis en place pour le plan d'ensemble pour la gestion de l'eau et des bassins versants, d'autres critères pour le projet lui-même seront mis de l'avant et utilisés pour examiner et évaluer les solutions raisonnables. Il semble également clair que le personnel et les experts-conseils qui ont travaillé sur le projet d'égouts du secteur nord de York ont tenu compte de l'orientation stratégique du Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (PCMOR) et des lois en vigueur, telles que la *Loi sur la protection du lac Simcoe* (atelier 6). Il est toutefois trop tôt pour connaître l'effet réel des politiques du PCMOR et d'autres plans et lois sur l'évaluation environnementale en matière de portée et d'évaluation des solutions de rechange, puisque l'évaluation environnementale vient tout juste de débuter.

Les personnes interrogées ont indiqué que la région de York s'est engagée à modifier son approche à la participation du public. Des consultations précoces et fréquentes sont depuis tout récemment plus courantes dans le cadre des activités de la région de York, chose qui, dans le passé, faisait cruellement défaut selon de nombreuses personnes – surtout les résidents et les représentants des ONG – dans les processus de planification et d'évaluation environnementale de la région de York (entrevues 6, 7, 16 et 17). Au niveau du projet, le principe de « participation constructive »[4] a été utilisé lors de quelques initiatives récentes, et cela a donné, selon certaines personnes interrogées, de meilleurs résultats (entrevues 3, 10, 15 et 16). La participation du public est associée à une augmentation de la transparence des processus de planification et

[3] Comme l'a indiqué la personne interrogée 1, dans le passé, la région de York n'accordait que des ressources limitées (moins de 1 % des coûts du projet) aux études hydrogéologiques pendant l'évaluation environnementale, contre 5 % maintenant.

[4] Le terme « participation constructive » est utilisé par Ogilvie, Ogilvie & Company, l'entreprise embauchée dans le cadre de certains projets de la région de York. Les cinq principaux principes de la participation constructive sont (1) le respect des préoccupations des participants plutôt que d'aborder le processus comme un mal nécessaire; (2) solliciter la participation plutôt que de tenter de les « embobiner »; (3) outiller les participants en leur remettant de la documentation conviviale et en les informant plutôt qu'en les perdant avec un jargon technique; (4) apprécier les opinions des participants et recevoir leurs suggestions plutôt que de « cacher leurs suggestions sous forme d'annexe »; (5) s'assurer que les processus sont ouverts, transparents, informés et équitables plutôt que d'organiser une seule séance publique de 6 h à 9 h un jour de congé ». (Source : Ogilvie, Ogilvie & Company, http://www.mobalizers.com/)

décisionnel dans la région de York, ainsi qu'à une amélioration de l'imputabilité et des liens et des communications avec les experts et le public (entrevues 6, 7 et 11).

Pendant l'atelier, notre équipe de recherche a, avec l'équipe de l'évaluation environnementale pour le projet d'égouts du secteur nord de York, examiné des idées novatrices qui pourraient être appliquées aux processus d'évaluation environnementale. On a envisagé l'établissement d'un comité consultatif permanent à long terme sur l'évaluation environnementale dans la région de York qui se composerait de personnes qui participent à la planification et à la gestion de la moraine d'Oak Ridges afin de faciliter l'interprétation. L'idée d'un tel comité est venue de la collaboration entre la région de York et l'organisme STORM et qui a déjà fait l'objet d'une discussion (atelier 6). La possibilité de réunir à long terme de telles personnes avec des connaissances complémentaires sur la planification stratégique, comme le PCMOR et le Plan de la ceinture de verdure, semblait une idée utile; toutefois, un tel comité n'a pas encore vu le jour.

5.2.7 Champions de la durabilité et situation actuelle

Lorsque l'on tente de développer une culture de la durabilité au sein d'une organisation comme la région de York, il faut une personne qui puisse défendre ce principe (entrevues 10 et 17). Comme l'a indiqué une personne interrogée (entrevue 10), « le changement culturel au sein de l'organisation est essentiel. Il faut des champions, et il faut du leadership, car l'organisation ne changera pas d'elle-même. Il faut des personnes du bon niveau ou un groupe de personnes ». Parfois cela peut être l'administrateur en chef ou encore quelqu'un d'un niveau subalterne dans la hiérarchie de l'organisation. Dans la région de York, on a formé un groupe de champions pour traiter des problèmes de planification qui se sont présentés après les problèmes associés à l'évaluation environnementale et la construction dans le cadre du projet pour la 16^{e} avenue. Ces champions ont joué un rôle important pour faire avancer le nouvel ordre du jour pour l'adoption d'une approche différente à la planification et à l'évaluation environnementale dans la région de York (entrevue 15). Toutefois, il est important de constater qu'au moment de rédiger le présent rapport, la plupart de ces champions avaient déménagé au sein de l'organisation ou l'avaient quittée – ce qui soulève des doutes sur la continuité des aspects positifs indiqués plus tôt par rapport à l'évaluation environnementale stratégique dans la région de York.

6 Implications et recommandations pour la pratique et la théorie de l'évaluation environnementale stratégique

6.1 Implications et recommandations pour la pratique

Les résultats de la recherche indiquent que tous les thèmes abordés (y compris la transparence et la pleine participation du public, l'étagement et l'élargissement de la portée au niveau de l'espace et conceptuel, le processus décisionnel intégré et adapté, la durabilité et la communication) dans la partie portant sur l'évaluation environnementale stratégique de notre cadre conceptuel (figure 6) s'appliquent jusqu'à un certain point au cas de la région de York. De plus, un sixième thème s'est dégagé, soit l'occasion d'influer sur les politiques. Selon notre analyse du cas de la région de York, lorsqu'on l'examine en fonction de ces thèmes, nous présentons huit implications et recommandations associées à mettre en pratique :

1. **Implication : Mieux coordonner les processus d'aménagement du territoire et d'évaluation environnementale.**
   Le cas de la région de York montre clairement la valeur de l'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication et la nécessité de coordination et d'intégration entre l'aménagement du territoire et l'évaluation environnementale. La planification d'ensemble de la région de York est de plus en plus influencée par des stratégies de gestion de la croissance, des plans d'aménagement régionaux et d'autres lois qui fournissent une orientation stratégique. De plus, les plans d'aménagement régionaux, tels que le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (PCMOR), exigent que les processus d'évaluation environnementale tiennent compte des renseignements stratégiques, et propres au site, en ce qui concerne la justification et les besoins, la portée et l'évaluation des solutions de rechange (gouvernement de l'Ontario, 2002: article 41). Les municipalités sont bien situées pour améliorer l'intégration et la coordination, puisqu'elles ont une responsabilité législative pour les processus d'aménagement du territoire et d'évaluation environnementale. En fait, les municipalités de grande taille ont des directions qui traitent de l'aménagement du territoire et des évaluations environnementales, ce qui améliore la coordination et l'intégration au sein de l'organisation.

   Recommandation :
   Nous recommandons aux municipalités de travailler activement à intégrer et mieux coordonner les processus de planification de l'aménagement du territoire et d'évaluation environnementale en utilisant l'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication entre les responsables de la planification et les praticiens de l'évaluation environnementale. Le moment où se fait l'examen des plans d'aménagement devrait être coordonné avec les processus de planification d'ensemble de l'infrastructure. De plus, les municipalités devraient travailler à mieux intégrer les directions de l'aménagement du territoire, de l'infrastructure et des évaluations environnementales.

2. **Implication : Évaluation environnementale et durabilité.**
   L'étude du cas de la région de York illustre le rôle important que la durabilité peut jouer pour les processus de planification et d'évaluation environnementale. Gibson et coll. (2005) indiquent que les vastes critères de durabilité devraient être mis en contexte pour une application pratique. Les visions générales sur la durabilité (p. ex. la Vision 2026 de la région de York) peuvent être raffinées (p. ex. la stratégie de durabilité de la région de York) afin d'être utilisées dans les processus d'évaluation environnementale stratégique comme la planification d'ensemble et les critères de durabilité propres au projet, comme c'est le cas pour l'évaluation environnementale dans le cadre du projet d'égouts du secteur nord de York.

   Recommandation :
   Nous recommandons que les municipalités qui subissent une pression moyenne à importante pour le développement et qui ont d'importants travaux d'évaluation environnementale à réaliser, élaborent des visions et des stratégies durables et les traduisent pour utilisation dans la planification d'ensemble et au niveau du projet.

3. **Implication : Évaluation environnementale stratégique comme outil de communication.**
   Une fois le concept d'évaluation environnementale stratégique présenté au personnel de la région de York, un grand nombre d'entre eux l'ont utilisé activement et continuent d'améliorer la communication entre les directions et de mieux intégrer les processus de planification de l'aménagement du territoire et de l'évaluation environnementale. Nous croyons que notre recherche pointe vers cet aspect de l'évaluation environnementale stratégique comme ayant des répercussions particulièrement positives dans le contexte municipal en ce qui concerne l'élimination de la mentalité de silos qui caractérise les directions concernées par l'aménagement du territoire et les infrastructures, et l'évaluation environnementale.

   Recommandation :
   Nous recommandons d'effectuer d'autres recherches pratiques dans un contexte municipal pour examiner le potentiel de l'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication pour mieux intégrer les processus d'évaluation environnementale et de planification, et pour éliminer les mentalités de silos.

4. **Implication : Promotion active de l'étagement**.
   En nous fondant sur la mise en pratique des implications indiquées ci-haut, le cas de la région de York suggère que l'étagement offre un grand potentiel au niveau municipal. Des données stratégiques et propres aux sites tirées de plans régionaux et provinciaux (p. ex. le PCMOR) ont maintenant une incidence sur les évaluations environnementales de projet (p. ex. le projet d'égouts du secteur nord de York). De plus, les critères de durabilité discutés ci-haut sont transmis vers le bas et deviennent plus ciblés au niveau du projet.
   Recommandation :
   Nous recommandons que les municipalités travaillent activement et explicitement

afin d'encourager l'étagement. Les municipalités devraient extraire l'orientation stratégique et au niveau du projet à partir de documents progressifs sur la planification de l'aménagement du territoire à utiliser pour la planification d'ensemble et l'évaluation environnementale de projet.

5. **Implication : Amélioration de la transparence et de la participation significative du public.**
   Le cas de la région de York montre une augmentation de la consultation, surtout au niveau du projet (p. ex. l'évaluation environnementale pour le projet d'égouts du secteur nord de York) et certaines améliorations de la transparence et de l'engagement au niveau stratégique. La région a adopté certaines étapes en négociant un accord de collaboration avec l'ONG STORM et envisage de mettre sur pied un comité consultatif à long terme sur les évaluations environnementales.
   Recommandation :
   Nous recommandons que les municipalités de taille moyenne à grande travaillent à mettre en œuvre des critères de pratiques exemplaires pour une pleine participation du public qui ont été abordés dans la section du présent rapport portant sur le contexte (section 2.4.2). Nous recommandons également de mettre sur pied des comités consultatifs à long terme sur les évaluations environnementales, qui comprennent des personnes qui participent à la planification de l'aménagement du territoire, les évaluations environnementales et d'autres secteurs connexes (p. ex. bonne intendance de l'environnement).

6. **Implication : Amélioration de l'imputabilité par de meilleures pratiques de passation de marchés.**
   Un des enjeux principaux de l'évaluation environnementale problématique pour le projet de la 16^{e} avenue de la région de York concernait l'attribution du contrat sous forme de contrat « conception-construction ». Cela signifie que l'expert-conseil ou entrepreneur était chargé du projet, de la conception jusqu'à la construction, pour un prix fixe pour la région. Lorsque les contrats sont structurés de cette façon, la région transmet dans les faits le risque de problèmes ou de retards, ainsi que l'imputabilité, à l'expert-conseil ou à l'entrepreneur. Dans ce cas, il en a résulté l'apparition d'un « écart d'imputabilité » lorsque les problèmes et les retards ont surgi – soit lorsque les puits des résidents se sont asséchés en raison des conséquences imprévues du dénoyage, l'expert-conseil ou entrepreneur n'a pas pris de mesures correctrices immédiates. Les problèmes et les retards représentent des frais pour l'expert ou entrepreneur. L'écart d'imputabilité s'est déclaré alors que l'expert ou entrepreneur était imputable face à ses propriétaires et actionnaires de réaliser un profit et non pas imputable du bien-être des citoyens de la région de York, ce qui relevait plutôt de la responsabilité de la région de York.

   Recommandation :
   Nous recommandons que les municipalités évitent d'utiliser des contrats de conception-construction dans le cas de projets avec d'importantes inconnues ou lorsque des décisions sur les intérêts des citoyens impliquent des enjeux élevés.

7. **Implication : Tirer avantage des occasions d'influer sur les politiques.**
   Notre recherche nous a permis de mieux comprendre le rôle d'un événement marquant (p. ex. l'évaluation environnementale pour le projet de la 16e avenue) dans la région de York, et nous avons interprété cet événement à l'aide du concept d'occasion d'influer sur les politiques (Kingdon, 2003). Les agents de planification et les praticiens de l'évaluation environnementale devraient se familiariser avec ce concept et les exigences de la création d'occasions d'influer sur les politiques, sous forme de réunion des volets liés au problème, à la solution et à la politique, afin de mieux profiter de telles occasions pour modifier de façon novatrice les politiques.

   Recommandation :
   Nous recommandons que les municipalités et les autres intervenants soient ouverts aux occasions possibles d'influer sur les politiques et d'en profiter pour induire des changements positifs.

8. **Implication : Présence de champions à long terme**.
   Le cas de la région de York montre clairement le rôle important des champions pour susciter et entretenir des changements positifs pour améliorer la planification de l'aménagement du territoire, l'évaluation environnementale et l'évaluation environnementale stratégique. Un groupe engagé de planificateurs et de praticiens de l'évaluation environnementale ont travaillé activement pour améliorer les processus de la région de York. Ces personnes ont acquis de vastes connaissances en matière d'évaluation environnementale stratégique dans le contexte de la région de York. Malheureusement, ces personnes occupent maintenant d'autres postes, ce qui a laissé un vide. Les conséquences de ce vide sont encore inconnues.

   Recommandation :
   Nous recommandons la mise sur pied d'un comité consultatif pour commenter l'utilisation d'une approche inspirée de l'évaluation environnementale stratégique pour l'évaluation environnementale et la planification des infrastructures. Un tel comité pourrait conserver les connaissances contextuelles et assurer la formation et la planification de la succession. Un type de « planification de succession aux champions » pourrait aussi être favorisé par ce comité, en recrutant de nouveaux champions et en les formant. Un plan ou un manuel de formation pourrait être préparé pour les futurs champions.

6.2 Implications pour la théorie

Notre contribution à la théorie de l'évaluation environnementale stratégique s'exprime sous la forme du cadre conceptuel inclus dans la section sur le contexte du présent rapport (figure 6). Cette conceptualisation semble valide dans le contexte du cas de la région de York. La force du cadre repose dans l'intégration explicite de la planification de l'aménagement du territoire avec le plan d'ensemble sur l'infrastructure et l'évaluation environnementale du projet. Le cadre reconnaît, au niveau régional, la possibilité de mieux intégrer les politiques stratégiques, la planification officielle, la

planification de l'infrastructure et l'évaluation environnementale du projet grâce au concept d'évaluation environnementale stratégique.

D'autres implications pour la théorie de l'évaluation environnementale stratégique mettent l'accent sur des aspects qui ne sont pas soulignés dans la documentation technique. De nombreuses conceptualisations de l'évaluation environnementale stratégique mettent l'accent sur une évaluation officielle distincte des plans, des politiques ou des programmes qui suit un protocole du style de l'évaluation environnementale (p. ex. Bass, 2005; la Commission européenne, 2008; Fischer, 2007), et ils se penchent également sur la possibilité pour les principes et les pratiques liés à l'évaluation environnementale d'améliorer les processus de planification et décisionnels (p. ex. Hildén, Furman et Kaljonen, 2004). Les résultats de la recherche, dans le contexte du cas de la région de York, suggèrent trois conceptualisations supplémentaires de l'évaluation environnementale stratégique :

1. De façon similaire à la conceptualisation de Vicente et Partidário (2006) de l'évaluation environnementale stratégique sous forme d'outil de communication continu, notre conceptualisation de l'évaluation environnementale stratégique veut qu'elle puisse être utilisée comme moyen d'améliorer la communication et nous croyons que le concept peut être élargi par l'application de la théorie de planification concertée.
2. De façon similaire aux conceptualisations de l'évaluation environnementale stratégique et de l'évaluation de la durabilité présentées par Haq (2004), Dalal-Clayton et Sadler (2005), Chaker et coll. (2006) et Gibson et coll. (2005), notre analyse met l'accent sur l'importance de vastes principes de durabilité contextualisés pour être mis en pratique dans le cadre de processus étagés (c.-à-d. des critères de durabilité de plus en plus détaillés depuis le niveau stratégique général jusqu'au niveau du projet).
3. La documentation sur la science appliquée au domaine politique, y compris la notion de Kingdon sur l'occasion d'influer sur les politiques (2003), peuvent contribuer à l'élaboration continue de l'évaluation environnementale stratégique comme outil de communication en déterminant les occasions permettant d'ajouter le concept au volet sur les politiques.

7 Conclusions

Comme nous l'avions tout d'abord indiqué, le présent projet de recherche concertée axée sur un cas avait pour objet de fournir des connaissances pratiques et théoriques en matière EES aux processus (connexes mais généralement mal coordonnés), d'EE de projet, de planification d'ensemble et d'aménagement régional du territoire. Dans la région de York, un type d'évaluation environnementale stratégique volontaire et continue, axée sur les processus et la communication, est en place. Les leçons tirées de l'expérience de la région de York fournissent des renseignements utiles sur l'intégration et l'étagement pour le processus décisionnel, surtout dans le contexte de la croissance. Un des principaux avantages de l'évaluation environnementale stratégique est l'étagement, c'est-à-dire, établir un contexte stratégique pour la prise de décision à des niveaux inférieurs, y compris les activités liées au projet. Un des rôles essentiels de l'étagement au sein de l'évaluation environnementale stratégique vise à encourager l'utilisation de lignes directrices de procédure par les praticiens qui effectuent les évaluations aux niveaux inférieurs (Gibson, 1993; Stinchcombe et Gibson, 2001). Les lignes directrices de procédure peuvent « mettre de l'avant des processus définis de façon fiable et rigoureux pour divers types d'évaluations subséquentes, tout en précisant[,] par exemple, la portée et la nature de la documentation, des consultations et des examens, requis » (Stinchcombe et Gibson, 2001: 11). Grâce au principe d'étagement, l'évaluation environnementale stratégique peut accélérer le processus décisionnel afin que les décisions soient prises au moment de la planification et qu'il ne soit pas nécessaire de les examiner de nouveau ultérieurement au cours du processus décisionnel (Thérivel, 2004), ce qui peut réduire les coûts, le temps requis et la confusion (Ortolano et Shepherd, 1995).

Les descriptions des activités de la section 5.2 suggèrent que l'approche adoptée par la région de York pour les processus de planification et d'évaluation environnementale semble s'être déplacée graduellement d'une approche classique axée sur le développement vers une approche plus stratégique et axée sur la durabilité. Les possibilités de changements, présentes sous forme d'occasion d'influer sur les politiques, sont apparues après la reconnaissance des problèmes lors des activités pour le projet. En réponse, on a cherché des solutions possibles, autant au niveau du projet que sur le plan stratégique. Il semble toutefois raisonnable de dire qu'il faudra plusieurs années pour qu'un grand nombre des résultats de l'approche de type évaluation environnementale stratégique adoptée par la région de York deviennent évidents. Des changements de procédures et quelques changements de structure (étagement, meilleure consultation, élaboration et utilisation dès le début de critères pour la durabilité) se constatent déjà. Les résultats positifs devraient prendre plus de temps. Néanmoins, l'observation de l'approche de type évaluation environnementale stratégique adoptée par la région de York offre des perspectives utiles, et permet d'en tirer des implications et des recommandations pour la théorie et la pratique de l'évaluation environnementale et de l'évaluation environnementale stratégique.

L'officialisation des innovations ou des leçons tirées est essentielle afin de ne pas reproduire les mêmes erreurs que dans le passé. Depuis les problèmes connus avec le

projet de la 16e avenue, la région de York a mis en place, pour les gestionnaires de projet, un système pour saisir les leçons tirées et pour les transmettre; les gestionnaires de programmes se rencontrent fréquemment pour discuter des leçons tirées. On reconnaît que cela constitue un élément important de l'organisation pour construire une capacité d'adaptation (Armitage, 2005) et pour tirer des leçons des expériences passées. Toutefois, le rôle des champions et du leadership est tout aussi essentiel pour favoriser les innovations et assurer leur pérennité (Aragon-Correa, Garcia-Morales et Cordon-Pozo, 2007; Ginsberg et Abrahamson, 1991). Compte tenu de la situation actuelle de la région de York et du changement de personnel clé, il est légitime de se questionner sur la durabilité à long terme de certains changements récents induits par l'évaluation environnementale stratégique. Une autre recherche est nécessaire pour évaluer l'accroissement de la capacité d'adaptation, de l'apprentissage social et de l'innovation durable, que la région de York pourrait continuer à connaître en raison de l'intégration de l'évaluation environnementale stratégique dans sa dynamique organisationnelle. Une telle recherche mettrait probablement en lumière la nature à la fois continue et cyclique des systèmes naturels et mis en place par l'homme, ainsi que l'évolution des concepts et des idées (Gunderson et Holling, 2002).

8 Références

ABELSON, J., et coll. « Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes ». *Social Science and Medicine* 57 (2003): 239–51.

ALEXANDER, E. R. *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts, and Issues*. New York: Gordon and Branch Science Publishers, 1992.

ALSHUWAIKHAT, H. M. « Strategic environmental assessment can help solve environmental impact assessment failures in developing countries ». *Environmental Impact Assessment Review* 25, 4 (2005): 307–17.

ALVESSON, M. et K. SKOLDBERG. *Reflexive Methodology.* Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1999.

ARAGON-CORREA, J. A., V. J. GARCIA-MORALES et E. CORDON-POZO. « Leadership and organizational learning's role on innovation and performance: lessons from Spain ». *Industrial Marketing Management.* 36, 3 (2007): 349–59.

ARGYRIS, C. et D. A. SCHON. *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness.* San Francisco: Jossey-Bass, 1974.

ARGYRIS, C. et D. A. SCHON. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective.* Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1978.

ARMITAGE, D. « Adaptive capacity and community-based natural resource management ». *Environmental Management* 35, 6 (2005): 703–15.

ARTS, J., P. TOMLINSON et H. VOOGT. *EIA and SEA Tiering: The Missing Link?* Prague, Czech Republic: International Association for Impact Assessment, 2005.

BABBIE, E. R. *The Practice of Social Research.* Belmont, California: Wadsworth Thomson Learning, 2004.

BARABAS, J. « How deliberation affects policy opinions ». *American Political Science Review* 98, 4 (2004): 687–701.

BASS, R. *United States.* London, UK: Earthscan, 2005.

BERG, B. L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences.* Toronto: Allyn & Bacon, 1995.

BIRKLAND, T. A. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events.* Washington, DC: Georgetown University Press., 1997.

BLAIS, P. *Inching Toward Sustainability: The Evolving Structure of the GTA: A Report Prepared for the Neptis Foundation.* Toronto: Neptis Foundation, 2002.

BOND, A., J. PALERM et P. HAIGH. « Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: a case study analysis ». *Environmental Impact Assessment Review* 24 (2004): 617–41.

BROUGHTON, K. « Towards a Multi-Party Monitoring Framework for Evaluating Infrastructure Environmental Assessments on the Oak Ridges Moraine ». Thèse de maîtrise. Kingston, Ontario: Queen's University, 2008.

CALDWELL, L.K. « Preface ». Dans *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*. Édité par M. R. PARTIDÁRIO et R. CLARK. Boca Raton, Florida: Lewis Publishers, 2000.

CAMC. *Accomplishments 2008.* Conservation Authorities Moraine Coalition. Accès le 10 décembre 2009. http://www.trca.on.ca/dotAsset/36527.pdf. 2008.

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE. *Situating Communicative Planning Theory: Context, Power and Knowledge.* Ottawa: Agence canadienne d'évaluation environnementale, 2001.

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE. « Éléments de base de l'évaluation environnementale ». Accès le 18 mai 2009. http://www.ceaa.gc.ca/010/basics_f.htm. 2009.

CARATTI, P., H. DALKMANN et R. JILIBERTO H. *Analysing Strategic Environmental Assessment: Towards Better Decision-Making.* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004.

CHAKER, A., et coll. « A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries ». *Environmental Impact Assessment Review* 26, 1 (2006): 15–56.

CHAPMAN, L. J. et D. F. PUTNAM. *The Physiography of Southern Ontario.* Toronto: ministère des Richesses naturelles, Commission géologique de l'Ontario, 1984.

CITIZENS ENVIRONMENT WATCH. « Oct 29, 2005. » Accès le 25 juillet 2008. http://www.citizensenvironmentwatch.org. 2005.

CLARK, B. D. *Making EIA Count in Decision Making.* Boca Raton, Florida: Lewis Publishers, 2000.

CONNICK, S. et J. INNES. « Outcomes of collaborative water policy-making: applying complexity thinking to evaluation ». *Journal of Environmental Planning and Management* 46, 2 (2003): 177–97.

CONSERVATION ONTARIO. « Conservation Ontario Corporate Profile ». Accès le 25 juillet 2008. http://www.conservation-ontario.ca. 2000.

CULLINGWORTH, J. B. *Urban and Regional Planning in Canada.* New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1987.

DALAL-CLAYTON, D. B. et B. SADLER. *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience.* London, UK: Earthscan, 2005.

DIDUCK, A. P. *Incorporating Participatory Approaches and Social Learning.* Toronto: Oxford University Press, 2004.

DIDUCK, A. P. et A. J. SINCLAIR. « Public involvement in environmental assessment: the case of the nonparticipant ». *Environmental Management.* 29, 4 (2002): 578–88.

DOELLE, M. et A. J. SINCLAIR. « Time for a new approach to public participation in EA: promoting

cooperation and consensus for sustainability ». *Environmental Impact Assessment Review* 26, (2006): 185–205.

EAAC. *The Adequacy of the Existing Environmental Planning Approvals Process for the Ganaraska Watershed, Report 38 to the Minister of the Environment.* Toronto: Environmental Assessment Advisory Committee (EAAC), 1989.

EAGLES, P. F. J. « Environmentally sensitive area planning in Ontario ». *American Planning Association* July (1981): 313-323.

COMMISSION EUROPÉENNE. « Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ». Journal officiel de la Communauté européenne. Accès le 26 août 2008. http://www.unece.org/env/eia/documents/EC_SEA_Directive/ec_0142_sea_directive_fr.pdf. 2001.

COMMISSION EUROPÉENNE. « Strategic Environmental Assessment—Legal context ». Accès le 26 août 2008. http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm. 2008.

FISCHER, T. B. « Benefits arising from SEA application—a comparative review of North West England, Noord-Holland, and Brandenburg-Berlin ». *Environmental Impact Assessment Review* 19, 2 (1999): 143–73.

FISCHER, T. B. *Strategic Environmental Assessment in Transport and Land Use Planning.* London, UK: Earthscan, 2002a.

FISCHER, T. B. « Strategic environmental assessment performance criteria—the same requirements for every assessment? » *Journal of Environmental Assessment Policy and Management.* 4, 1 (2002b): 83–99.

FISCHER, T. B. *The Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment: Towards a More Systematic Approach.* London, UK: Earthscan, 2007.

FISCHER, T. B. et K. SEATON. « Strategic environmental assessment: effective planning instrument or lost concept? » *Planning Practice and Research* 17, 1 (2002): 31–44.

FITZPATRICK, P. et A. J. SINCLAIR. « Learning through public involvement in environmental assessment hearings ». *Journal of Environmental Management* 67, 2 (2003): 161–74.

FOUNDING PARTNERS GROUP. *Memorandum of Collaboration Between the STORM Coalition and the Regional Municipality of York.* Newmarket, Ontario: Founding Partners Group, 2006.

FRAME, T. M., T. GUNTON et J. C. DAY. « The role of collaboration in environmental management: an evaluation of land and resource planning in BC ». *Environmental Planning and Management* 47, 1 (2004): 59–82.

FRANCIS, G. « Institutions and ecosystem redevelopment in Great Lakes North America with reference to Baltic Europe, AMBIO ». *Journal of the Human Environment* 17, 2 (1988): 106–11.

FRANCIS, G. *Governance for Conservation.* Washington, DC: Island Press, 2003.

FRANCIS, G. « Biosphere reserves in Canada: ideals and some experience ». *Environments: A Journal*

of Interdisciplinary Studies 32, 3 (2004): 3-26.

FRANCIS, G. *Nomination Submission from Canada for the Oak Ridges Moraine Biosphere Reserve.* Waterloo, Ontario. 2005.

GIBSON, R. B. *Ontario's Class Assessments: Lessons for Policy, Plans and Program Review*. Calgary: Canadian Institute of Resources Law, 1993.

GIBSON, R. B. « Spécification des critères de décision axés sur la durabilité et analyse de leurs incidence sur la détermination de l'« importance » dans l'évaluation environnementale ». Agence canadienne d'évaluation environnementale. Accès le 25 juillet 2008. http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=086E7767-1&toc=show&offset=1. 2002.

GIBSON, R. B. « Beyond the pillars: sustainability assessment as a framework for effective integration of social, economic and ecological considerations in significant decision-making ». *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 8, 3 (2006a): 259–80.

GIBSON, R. B. « Sustainability assessment: basic components of a practical approach ». *Impact Assessment and Project Appraisal* 24, 3 (2006b): 170–82.

GIBSON, R. B. « Strategic Environmental Assessment ». Lecture, University of Waterloo. Waterloo, Ontario, Feb 18, 2007.

GIBSON, R. B., et coll. *Sustainability Assessment: Criteria and Processes.* London, UK: Earthscan, 2005.

GIDDENS, A. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration.* Cambridge, UK: Polity Press, 1984.

GINSBERG, A. et E. ABRAHAMSON. « Champions of change and strategic shifts: the role of internal and external change advocates ». *Journal of Management Studies* 28, 2 (1991): 173–90.

GOSSELIN, C. *Natural Area Policies, Regional Municipality of Waterloo 1973–2001 and Beyond.* Waterloo, Ontario: University of Waterloo, Environments Publications, 2004.

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO. « Loi sur l'aménagement du territoire ». Accès le 8 août 2008. http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90p13_f.htm. 1991.

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO. *Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges.* Accès le 5 août 2008. http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=1779 . 2002.

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO. « Loi de 2005 sur les zones de croissance ». Accès le 7 août 2008. http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_05p13_f.htm. 2005.

GUNDERSON, L. H. et C. S. HOLLING. *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems.* Washington, DC: Island Press, 2002.

HALE, P. et C. BOWMAN. *Understanding Municipal Land Use Planning.* Toronto: Ontario Heritage Foundation, 1986.

HANNA, K. S. et S. WEBBER. *Sustainability, Planning Practice, Housing Form in the Toronto*

Region's Oak Ridges Moraine: Project Report. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation, 2005.

HAQ, G. (2004). « Background and context of a strategic environmental assessment ». In *Analysing Strategic Environmental Assessment: Towards Better Decision-Making*. Edited by P. Caratti, H. Dalkmann and H. R. Jiliberto. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

HEALEY, P. *Collaborative Planning : Shaping Places in Fragmented Societies.* Vancouver: UBC Press, 1997.

HEALEY, P. « Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning ». *Environment and Planning A.* 30, (1998): 1531–46.

HEALEY, P. « Collaborative planning in perspective ». *Planning Theory* 2, 2 (2003): 101–23.

HILDÉN, M., E. FURMAN et M. KALJONEN. « Views on planning and expectations of SEA: the case of transport planning ». *Environmental Impact Assessment Review* 24, 5 (2004): 519–36.

HILTS, S. G. *Environmentally Sensitive Areas Planning in Ontario.* Guelph, Ontario: University of Guelph, 1983.

HKSDU. *Sustainability Assessment.* Hong Kong: Hong Kong Sustainable Development Unit, 2002.

HOLLING, C. S. *Adaptive Environmental Assessment and Management.* New York: Wiley, 1978.

HOLLING, C. S. *What Barriers? What Bridges?* New York: Columbia University Press, 1995.

HUGHES, M. *Interviewing.* London: Oxford University Press, 2002.

IAIA. *Strategic Environmental Assessment Performance Criteria*. International Association for Impact Assessment. Accès le 25 juillet 2008. http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf. 2002.

IAIA et IEA. *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice*. International Association for Impact Assessment et Institute of Environmental Assessment. Accès le 25 juillet 2008. http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_web.pdf. 1999.

INNES, J. et D. BOOHER. « Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning ». *American Planning Association* 65, 4 (1999): 412–24.

JONES, C. E., et coll. *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation.* London, UK: Earthscan, 2005.

JORGENSEN, D. L. *Participant Observation: A Methodology for Human Studies.* London: Sage Publications, 1989.

KANTER, R. *Overview: Options for a Greater Toronto Area Greenlands Strategy.* Toronto: Ministère des ressources naturelles de l'Ontario, 1990.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York: Longman, 2003.

KRAUSE, P., B. VEALE et M. MURRAY. « Achievements of the Grand River Conservation Authority ». *Water Science and Technology* 43, 9 (2001): 45–55.

LEE, N. et F. WALSH. « Strategic environmental assessment: an overview » *Project Appraisal* 7, 3 (1992): 126–36.

LEWIS, J. *Design Issues.* Thousand Oaks, California; Sage Publications, 2003.

LEY, D. et J. TUTCHENER. « Immigration, globalisation and house prices in Canada's gateway cities ». *Housing Studies* 16, 2 (2001): 199–223.

MARGERUM, R. D. « Collaborative planning: building consensus and building a distinct model for practice ». *Planning Education and Research* 21 (2002): 273–353.

MCCRACKEN, G. D. *The Long Interview*. Newbury Park, California: Sage Publications, 1988.

MCGUIRK, P. M. « Situating communicative planning theory: context, power and knowledge ». *Environment and Planning A.* 33, (2001): 195–217.

MCMAHON, M. « Moving Beyond Sprawl in the Toronto Bioregion: The Case of King City and the Big Pipe ». Unpublished report, 2002.

MEA. « Municipal Class Environmental Assessment Planning and Design Process ». Municipal Engineers Association. Accessed August 7, 2008. http://www.municipalengineers.on.ca/lib/db2file.asp?fileid=21572. 2007.

MEA. « Municipal Class EA Resource Page ». Municipal Engineers Association. Accessed August 7, 2008. http://www.municipalengineers.on.ca/classea/convertedPDFs/ClassEAWebPage.asp. 2008.

MICHAELS, S., N. P. GOUCHER et D. MCCARTHY. « Policy windows, policy change and organizational learning ». *Environmental Management* 38 (2006): 983–92.

MIDGLEY, G. *Systemic intervention: philosophy, methodology, and practice.* New York: Kluwer Academic/Plenum, 2000.

MINTZBERG, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners.* Toronto: Maxwell Macmillan Canada, 1994.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT. « Déclaration de principes provinciale ». Ministères des affaires municipales et du logement de l'Ontario. Accès le 5 août 2008. http://www.mah.gov.on.ca/Page2321.aspx. 2005a.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT. « Annexe 1 : Zone du Plan de la ceinture de verdure ». Ministères des affaires municipales et du logement de l'Ontario. Accès le 7 août 2008. http://www.mah.gov.on.ca/Asset3271.aspx. 2005b.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT. « Carte complète d'aménagement de la moraine d'Oak Ridges (Règlement de l'Ontario 140/02) ». Ministères des affaires municipales et du logement de l'Ontario. Accès le 5 août 2008. http://www.mah.gov.on.ca/Page4007.aspx. 2008a.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT. « Ceinture de verdure, Plan de 2005 ». Ministères des affaires municipales et du logement de l'Ontario. Accès le 7 août 2008. http://www.mah.gov.on.ca/Page2294.aspx#intro. 2008b.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT. « Aménagement du territoire ». Ministères des affaires municipales et du logement de l'Ontario. Accès le 15 mai 2009. http://www.mah.gov.on.ca/Page2291.aspx . 2009.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. *Éco-Info — L'évaluation environnementale en Ontario.* Ministère de l'environnement de l'Ontario. Accès le 7 août 2008. http://www.ene.gov.on.ca/cons/4983f.pdf. 2005.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. *La procédure d'évaluation environnementale de l'Ontario.* Ministère de l'environnement de l'Ontario. Accès le 7 août 2008. http://www.ene.gov.on.ca/envision/news/2006/060601mb3-fr.htm. 2006.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. « Évaluations environnementales de portée générale ». Ministère de l'environnement de l'Ontario. Accès le 7 août 2008. http://www.ene.gov.on.ca/en/eaab/class-environmental-assessments.php. 2008a.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. « What are Class EAs? » Ministère de l'environnement de l'Ontario. Accès le 5 août 2008. http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/ea/english/General_info/What_are_Class_EAs.htm. 2008b.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Inventory of Five Areas of Natural and Scientific Interest on the Oak Ridges Moraine, Town of Richmond Hill, Ontario.* Aurora: Ministère des ressources naturelles de l'Ontario, district d'Aurora, 2000.

MINISTÈRE DU RENOUVELLEMENT DE L'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE. *Place à la croissance — Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe.* Ministère du renouvellement de l'infrastructure publique. Accès le 21 juillet 2008. https://www.placestogrow.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=14&lang=fre. 2006.

NEWMAN, W. L. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches.* Boston: Allyn & Bacon, 2000.

NOBLE, B.F. « The Canadian experience with SEA and sustainability ». *Environmental Impact Assessment Review* 22, 1 (2002): 3–16.

NOBLE, B. F. *Strategic Environmental Assessment.* Toronto: Oxford University Press, 2005.

NOBLE, B. F. *Introduction to Environmental Impact Assessment: A Guide to Principles and Practice.* Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2006.

ORMTWC. *Oak Ridges Moraine Strategy for the Greater Toronto Area: An Ecosystem Approach for Long Term Protection and Management.* Toronto: Ministère des ressources naturelles de l'Ontario, *Oak Ridges Moraine Technical Working Committee*, 1994.

ORTOLANO, L. et A. SHEPHERD. « Environmental impact assessment: challenges and

opportunities ». *Impact Assessment* 13 (1995): 3–27.

PAINTER, J. *Governance.* Oxford, UK: Blackwell Publishers, 2001.

PALERM, J. « An empirical analysis framework for public participation in environmental impact assessment ». *Journal of Planning and Management* 43, 5 (2000): 581–600.

PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR THE ENVIRONMENT. *Superb or Suburb? International Studies in Management of Icon Landscapes.* Wellington, Nouvelle-Zélande : Parliamentary Commissioner for the Environment, 2003.

PARTIDÁRIO, M. R. « Elements of an SEA framework—improving the added-value of SEA ». *Environmental Impact Assessment Review* 20, 6 (2000): 647–63.

PARTIDÁRIO, M. R. *Strategic Environmental Assessment—current practices, future demands and capacity-building needs.* Accès le 25 juillet 2008. http://iaia.org/Non_Members/EIA/SEA/SEAManual.pdf. 2003.

PARTIDÁRIO, M. R. et R. CLARK. *Perspectives on Strategic Environmental Assessment.* Boca Raton, Florida: Lewis Publishers, 2000.

PATTON, M. Q. *Qualitative Research and Evaluation Methods.* Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2002.

PONCELET, E. « Personal transformation in multistakeholder environmental partnerships ». *Policy Sciences* 34 (2001): 273–301.

REASON, P. *Human Inquiry in Action: Developments in New Paradigm Research.* London: Sage Publications, 1988.

REASON, P. *Three Approaches to Participative Inquiry.* Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1994.

REASON, P. et J. HERON. *Co-operative Inquiry.* London: Sage Publications, 1995.

RHODES, R. A. W. « The new governance: governing without government ». *Political Studies* (1996): 652–67.

RICHARDSON, T. « Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics ». *Environmental Impact Assessment Review* 25, 4 (2005): 341–65.

ROCHA, E. « A ladder of empowerment ». *Journal of Planning and Education Research* 17, 31 (1997): 31–44.

ROSENAU, J. N. « Governance in the twenty-first century ». *Global Governance* 1, 1 (1995): 13–43.

COMMISSION ROYALE SUR L'AVENIR DU SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO. *Régénération.* Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1992.

RUBIN, H. J. et I. RUBIN. *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data.* Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2005.

SADLER, B. *A Framework for Environmental Sustainability Assessment and Assurance.* Oxford, UK; Blackwell Science, 1999.

SADLER, B. *A Framework Approach to Strategic Environmental Assessment: Aims, Principles and Elements of Good Practice.* Szentendre, Hungary: Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, 2001.

SADLER, B. et R. A. A. VERHEEM. *Strategic Environmental Assessment—Status, Challenges and Future Directions.* Amsterdam: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, 1996.

SCHON, D. A. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action.* New York: Basic Books, 1983.

SHRUBSOLE, D. « Ontario conservation authorities: principles, practice and challenges 50 years later ». *Applied Geography* 16, 4 (1996): 319–35.

SOLECKI, W. et S. MICHAELS. « Looking through the postdisaster policy window ». *Environmental Management* 18, 4 (1994): 587–95.

STATISTIQUES CANADA ET MINISTÈRE DES FINANCES DE L'ONTARIO. Dans : *Ontario Population Projections 2004 – 2031*. Ontario and Its 49 Census Divisions, Ministère des finances de l'Ontario, février 2004.

STEWART, J. M. et A. J. SINCLAIR. « Meaningful public participation in environmental assessment: perspectives from Canadian participants, proponents and government ». *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 9, 2 (2007): 1–23.

STINCHCOMBE, K. et R. B. GIBSON. « Strategic environmental assessment as a means of pursuing sustainability: ten advantages and ten challenges ». *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 3, 3 (2001): 343–72.

STOKER, G. « Governance as theory: five propositions ». *International Social Science Journal* 155 (1998): 17–27.

STORM. « The moraine ». Save the Oak Ridges Moraine Coalition. Accès le 5 août 2008. http://www.stormcoalition.org/pages/moraine.html . 2008.

TAKAHASHI, L. M. et G. SMUTNY. « Collaboration among small community-based organizations ». *Planning Education and Research* 21 (2001): 141–53.

TAYLOR, S. J., J. STEVEN et R. BOGDAN. *Introduction to Qualitative Research Methods.* New York: John Wiley and Sons, 1984.

TEWDWR-JONES, M. et P. ALLMENDINGER. « Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning ». *Environment and Planning A* 30, 11 (1998): 1975–89.

THÉRIVEL, R. *Strategic Environmental Assessment in Action.* London, UK: Earthscan, 2004.

THÉRIVEL, R. et M. R. PARTIDÁRIO. *The Practice of Strategic Environmental Assessment.* London, UK: Earthscan, 1996.

THURBER, J. A. Foreword. *In:* Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York: Longman, 2003.

UK ODPM. *Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents: Guidance for Regional Planning Bodies and Local Planning Authorities.* London: United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister, 2005.

VICENTE, G. et M. R. PARTIDÁRIO. « SEA: Enhancing communication for environmental decisions ». *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006): 696–706.

WEBLER, T. et S. TULER. « Fairness and competence in citizen participation: theoretical reflections from a case study ». *Social and Environmental Research Institute* 32, 5 (2000): 566–95.

WEBLER, T., S. TULER et R. KRUEGER. « What is a good public participation process? Five perspectives from the public ». *Environmental Management* 27, 3 (2001): 435–50.

WHITELAW, G. et P. F. J. EAGLES. « Planning for long, wide corridors on private lands in the Oak Ridges Moraine, Ontario, Canada ». *Conservation Biology* 21, 3 (2007): 675–83.

WHITELAW, G. et J. HAMILTON. *Flowing Off the Edge: A Strategy to Modernize the Water Science and Water Polices of the Niagara Escarpment Plan.* Acton, Ontario: Coalition on the Niagara Escarpment, 2008.

WHITELAW, G. et coll. « Roles of environmental movements organizations in land-use planning: case studies of the Niagara Escarpment and Oak Ridges Moraine, Ontario, Canada ». *Environmental Planning and Management* 51, 6 (2008): 801–16.

WHYTE, W. F. *Participatory Action Research.* Newbury Park, California: Sage Publications, 1991.

WOOD, C. *EIA and Plan Making.* Boston: Allen & Unwin, 1988.

WOOD, C. *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review.* Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2003.

WOOD, C. et M. DJEDDOUR. « Strategic environmental assessment: EA of policies, plans, and programs ». *Impact Assessment Bulletin* 10, 1 (1992): 3–22.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods.* Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2003.

RÉGION DE YORK. *York Durham Sewage System –16th Avenue, Phase I*. Municipalité régionale de York. Accès le 29 juillet 2008. http://www.york.ca/NR/rdonlyres/u3ac7s42t6r2gup3vycd7cdprghz2n2jfayd7ke4ldkvmz7hfdezdgqnxch74ef5a7e6irqyqwmj2pydtd74mavegc/A6+--16th+Ave-phase+one+-+March+2006.pdf. 2006.

RÉGION DE YORK. *Vision 2026: Towards a Sustainable Region—Fifth Annual Report on Indicators of Progress.* Municipalité régionale de York. Accès le 25 juillet 2008. http://www.york.ca/NR/rdonlyres/vmtnjbyaix3d7w3gc5lxpcwbnrhxfx6gnueb3w6w7yx3jdneu6xygyuctj3fkbjd6vafogeb5frbc35t3hdxp3ib7g/IOP_2006.pdf. 2007a.

RÉGION DE YORK. *YDSS—Needs and justification.* Municipalité régionale de York. Accès le

25 juillet 2008. http://www.york.ca/NR/rdonlyres/2ma6ikkk7joeisazlsd43tuwgmzriyrogodjfv5f4v43a3oc7dikpetqxjihaxl2y7ewkh2lygito4bgnebbpcbklg/Need+and+Justification+Report+2007.pdf. 2007b.

RÉGION DE YORK. *York Durham Sewage System Overview.* Municipalité régionale de York. Accès le 25 juillet 2008. http://www.york.ca/NR/rdonlyres/lvlgt7msw3dbfrtendvgw3tlargy5xcoipigpcb7mzvhkpqjl2nyixaxj4dkjdwywwrpcubo7tvzfphju5lqomlgvc/A9+--+YDSS+Overview+-+February+2007.pdf. 2007c.

RÉGION DE YORK. *York Region Sustainability Strategy—Towards a Sustainable Region.* Municipalité régionale de York. Accès le 11 mars 2010. http://www.york.ca/NR/rdonlyres/ddvav3nrw2657f4dljc4m3kbxa4v35qzqdtw62f3zce5cvwur4wbcymuvnoobehvgdkpzgsjrzeohstbduin2jlsmd/Final+Sustainability+document.pdf. 2007e.

RÉGION DE YORK. *York Region Transportation Sustainability—Principles, Objectives and Example Performance Indicators.* Municipalité régionale de York. Accès le 19 décembre 2008. http://www.york.ca/NR/rdonlyres/xsm4evyds5hvf734obmhbq5wlgfpb54jic45wmfcu4baeowdcxkl5l63dcw7oco2hgfkyqp533x65prp7vpzgmlcbb/%28IP%29+TMP+-+Sustainability+Principles+%28Nov+02-07%29.pdf. 2007f.

RÉGION DE YORK. « Council Members ». Municipalité régionale de York. Accès le 29 juillet 2008. http://www.york.ca/regional+government/council/default+council.htm. 2008a.

RÉGION DE YORK. « Municipal Class Environmental Assessment Process ». Municipalité régionale de York. Accès le 7 août 2008. http://www.york.ca/Services/Construction/10+Year+Construction+Plan/Environmental.htm. 2008b.

RÉGION DE YORK. « Planning for Tomorrow—York Region Growth Management ». Municipalité régionale de York. Accès le 11 mars 2010. http://www.york.ca/NR/rdonlyres/kqro2riap6zq2f74ar6d6abfh36l4yjwrydqg4gjvultgdowtilojrbclw4w4zajny6lexr7omv5cciytfqfujpp4a/2009+Regional+Officical+Plan+Update+Work+Plan.pdf. 2008c.

RÉGION DE YORK. « York Region Official Plan (ROP) ». Municipalité régionale de York. Accès le 1er avril 2009. http://www.york.ca/Departments/Planning+and+Development/Long+Range+Planning/ROP.htm. 2008d.

RÉGION DE YORK. « York Durham Sewage System Information Centre ». Municipalité régionale de York. Accès le 25 juillet 2008. http://www.york.ca/York%2c+Durham+Sewer+System+Front+Page.htm. 2008e.

RÉGION DE YORK. « York Region Facts—Population Growth in Municipalities ». Municipalité régionale de York. Accès 22 juillet 2008. http://www.york.ca/About+Us/York+Region+Facts/Population+GrowthinMunicipalities.htm. 2008f.