



sous la direction de
**Jamie Schnurr et
Susan Holtz**

LE DÉFI DE
L'INTEGRATION

POUR DES POLITIQUES CONVERGENTES

LE DÉFI DE L'INTÉGRATION

This page intentionally left blank

LE DÉFI DE L'INTÉGRATION

Pour des politiques convergentes

sous la direction de
Jamie Schnurr et Susan Holtz

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
Ottawa • Dakar • Johannesburg • Le Caire • Montevideo • Nairobi • New Delhi • Singapour

Publié par le Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9

© Centre de recherches pour le développement international 1999

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre:

Le défi de l'intégration : pour des politiques convergentes

Traduction de: The cornerstone of development.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-88936-843-0

1. Pays en voie de développement — Conditions économiques.

2. Développement durable — Pays en voie de développement.

3. Développement communautaire — Pays en voie de développement.

I. Holtz, Susan

II. Schnurr, Jamie

III. Centre de recherches pour le développement international (Canada)

HC79.E5C67 1998

333.7'09172'4

C98-901276-X

Offert sur microfiches.

Tous droits réservés. La reproduction, le stockage dans un système d'extraction ou la transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — sont interdits sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international.

Les Éditions du CRDI s'appliquent à produire des publications qui respectent l'environnement. Le papier utilisé est recyclé et recyclable ; l'encre et les enduits sont d'origine végétale.

Table des matières



Préface — *D. Runnalls et C. Pestieau*vii

Introduction — *J. Schnurr*1

PARTIE I : NOTION D'INTÉGRATION DES POLITIQUES

Chapitre 1. Conciliation des impératifs écologiques,
économiques et sociaux
— *J. Robinson and J. Tinker*11

Chapitre 2. Apprentissage et intégration des politiques
— *A.K. Bernard and G. Armstrong*53

PARTIE II : VUES DU NORD

Chapitre 3. Intégration environnementale dans un service d'électricité
— *D. DePape*83

Chapitre 4. Une gestion soucieuse de durabilité
— *S. Owen*133

Chapitre 5. Réforme et initiatives dans le cadre de la *Loi sur
l'aménagement du territoire* de l'Ontario, au Canada
— *G. Penfold*169

PARTIE III : VUES DU SUD

Chapitre 6. Gestion des zones humides au Ghana
— *T. Anderson*201

Chapitre 7. Approvisionnement en eau pure de la population de Nairobi
— *P.M. Syagga*233

| | |
|--|-----|
| Chapitre 8. Irrigation durable dans les régions arides de l'Inde | |
| — V.S. Vyas | 251 |
| Chapitre 9. Recherches et politiques intégrées en Asie de l'Est | |
| — P.S. Intal Jr | 271 |
| Chapitre 10. <i>Concertación</i> : Planification et développement intégrés au Pérou | |
| — L. Soberon A. | 299 |

PARTIE IV : VUES EN CONCLUSION

| | |
|---|-----|
| Chapitre 11. Intégration des politiques environnementales, sociales et économiques | |
| — S. Holtz | 319 |
| Annexe 1. Collaborateurs | 333 |
| Annexe 2. Sigles | 337 |
| Bibliographie | 339 |

Réformes et initiatives dans le cadre de la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario, au Canada

G. Penfold



Introduction

Dans l'histoire, les gouvernements, les entreprises et les particuliers qui prenaient part à des démarches délibérées de développement et de changement se sont attachés aux avantages économiques et à certains avantages sociaux, sans pour autant se soucier des répercussions écologiques ni des effets sociaux en général. L'impératif de durabilité exige un nouvel équilibre des avantages et des effets du changement, particulièrement en ce qui concerne le milieu naturel et le milieu social. Dans ce chapitre, nous décrivons la réforme d'un système d'aménagement du territoire — un des grands moyens de gérer le changement — à titre d'exemple d'une tentative de mieux intégrer les nouvelles valeurs de durabilité aux considérations classiques d'aménagement du territoire. L'intégration consécutive des intérêts sociaux, écologiques et économiques a fait partie tant du processus de réforme même que des politiques et des dispositions institutionnelles nouvelles qui en sont nées.

Il existe depuis 1946 un « système d'aménagement de l'utilisation du sol » dans la province canadienne de l'Ontario. La *Loi sur l'aménagement du territoire* a institué des procédures et des pouvoirs décisionnels de réaménagement du territoire privé et municipal. Avec le temps, on s'est retrouvé avec un système détaillé et complexe de politiques, de procédures, de fonctions et de pouvoirs façonnés par plusieurs révisions et une abondance de modifications de la loi précitée. Au cours des 20 dernières années, cette situation a amené la population

à s'interroger sur l'efficience du régime d'aménagement du territoire et l'efficacité avec laquelle on s'occupe des incidences environnementales et sociales.

C'est dans les années 1970 qu'on a commencé à songer à se doter d'une politique provinciale en bonne et due forme pour répondre à ces soucis. C'est l'époque où la province a adopté des politiques de protection du territoire agricole, des agrégats minéraux et des plaines inondables. Les municipalités se sont guidées sur ces déclarations de principes pour adopter à leur tour des politiques et prendre des décisions en matière d'aménagement.

Malgré ces politiques, on s'est de plus en plus inquiété de l'efficacité et de l'efficience du régime d'aménagement. C'est pourquoi les autorités provinciales ont chargé en 1991 une commission d'enquête, la Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario (CRAET), d'examiner le système et de recommander des changements. Un résultat d'importance a été l'*Ensemble complet de déclarations de principes*, qui a été approuvé par le Cabinet ontarien en mai 1994. Un autre fruit a été une révision approuvée en décembre 1994 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Les modifications ont pris effet en mars 1995. À la suite des élections provinciales qui se sont tenues en mai 1995, un nouveau parti politique a accédé au pouvoir. Il a examiné et modifié les politiques et les lois provinciales en mai 1996.

Description du cas

Contexte de l'aménagement en Ontario

L'Ontario présente une diversité de contextes d'aménagement et d'exploitation du territoire, ainsi que de structures politiques et administratives. Lorsque la CRAET a entrepris ses travaux, la population non autochtone de cette province, soit plus de 10 millions d'habitants, était regroupée en 792 municipalités locales, dont 70 % se situaient en région rurale et comptaient moins de 5 000 habitants. À l'autre extrémité de l'échelle, la municipalité de la région métropolitaine de Toronto abritait quelque 2,4 millions d'Ontariens et la municipalité de Toronto même, plus de 600 000.

Plus de 90 % de la population habitait le sud de la province, où on dénombrait 12 municipalités régionales et 27 municipalités de comté, lesquelles avaient formé un second échelon d'administration municipale, celui des municipalités locales. Presque 40 % de toute la population ontarienne demeurait dans la région métropolitaine de Toronto (22 %) et les trois régions adjacentes (16 %).

Par ailleurs, la moitié des 800 000 habitants du nord de l'Ontario habitaient dans six villes. L'autre moitié se trouvait dans de petites municipalités, et il n'y avait pas d'autre palier municipal. Quelque 50 000 non-autochtones vivaient dans des territoires non érigés en municipalité, c'est-à-dire

non constitués ou municipalisés. Dans certaines des petites municipalités et des territoires non constitués, on avait institué des conseils d'aménagement pour s'occuper des affaires locales dans ce domaine ; dans d'autres, des conseils de services locaux assuraient des services de base comme la voirie et la protection incendie. Dans les territoires non érigés en municipalité qui se trouvaient hors de la compétence des conseils d'aménagement, la province s'occupait elle-même des questions d'aménagement.

Historique de l'aménagement en Ontario

La *Loi sur l'aménagement du territoire* de 1946 a confié aux municipalités ou aux commissions municipales mixtes d'urbanisme le pouvoir d'établir des plans officiels et des règlements de zonage. Les dispositions se sont d'abord appliquées aux villes et aux régions environnantes. Comme la croissance et l'aménagement ont été rapides pendant les années 1960, l'aménagement a accédé au rang de régime établi dans la plupart des municipalités. La gestion de ce système complexe est devenue une question d'intérêt public. Dans son examen du régime d'aménagement en 1971, le Conseil économique de l'Ontario a recommandé, entre autres initiatives, que l'on adopte une politique de base en matière d'affectation des ressources provinciales et une philosophie cohérente dans l'examen des questions primordiales de politique publique, comme celles de la conservation de l'environnement, du bien-être social et économique et des aménagements collectifs (CEO, 1971, p. 97). Cet exercice n'a pas mené à des changements qui allaient dans le sens de l'intégration des politiques.

En 1977, un comité d'étude de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, le PARC (Ontario Planning Act Review Committee) a eu plus de succès. Le PARC (1977, p. 30) a recommandé que le législateur définisse les intérêts provinciaux en tenant compte de

la distribution des ressources économiques et sociales entre les habitants et les régions de la province, du maintien des bases agricoles et rurales ontariennes et de la répartition des activités qui ont des effets locaux peu souhaitables, mais sont nécessaires d'un point de vue panprovincial.[Traduction]

On a cité les exemples des logements à loyer modique et des gravières. Le PARC s'attendait également à ce que les principes énoncés soient érigés de temps à autre en politique provinciale expresse. Ces déclarations de principes seraient mises en application par règlement ou « décret adopté en vertu d'une loi » pris par le Cabinet provincial et ayant force de loi.

En 1983, la province modifia la *Loi sur l'aménagement du territoire* pour y inclure des intérêts provinciaux bien définis, ainsi qu'une procédure d'examen et d'approbation des déclarations de principes par le Cabinet. En vertu des dispositions de 1983, chaque municipalité ou conseil d'aménagement « peut » se doter d'un plan officiel « pour servir de guide dans l'aménagement physique d'une municipalité qui fait partie de celle-ci ou d'une zone non érigée en

municipalité, compte tenu des questions pertinentes d'ordre social, économique et environnemental » (Ontario, 1989, p. 3). Le ministre des Affaires municipales est habilité à approuver de tels plans. Ces plans officiels et règlements de zonage président à l'aménagement privé et régissent la planification et l'exploitation d'infrastructures municipales.

On applique les déclarations de principes provinciales en se reportant à l'exigence juridique que toutes les instances de décision, y compris les administrations locales, tiennent compte des politiques provinciales dans leurs décisions (Ontario, 1989, p. 4). Tous les plans officiels doivent être autorisés par le ministre des Affaires municipales, tout comme les modifications de plans officiels ou de plans d'aménagement à grande échelle (comme les plans de lotissement) doivent recevoir le feu vert des autorités provinciales. Si des différends naissent en matière d'application des politiques, les appels sont entendus par la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO), qui peut généralement trancher les questions d'aménagement.

De 1983 à 1992, la province a adopté quatre politiques :

- ◆ la Déclaration de principes sur les ressources en agrégats minéraux (1986, ministère des Richesses naturelles) ;
- ◆ la Déclaration de principes sur les plaines inondables (1988, ministère des Richesses naturelles) ;
- ◆ la Déclaration de principes sur l'aménagement du territoire pour le logement (1989, ministère du Logement) ;
- ◆ la Déclaration de principes en matière de terres humides (1992, ministère des Richesses naturelles).

Les ministères susmentionnés, dont les mandats étaient tous liés les uns aux autres, ont assumé la responsabilité du contrôle de l'application des politiques par l'examen et l'approbation des plans municipaux et des décisions d'aménagement. Les groupes d'intérêt et la population ont été associés à l'élaboration des déclarations de principes par un processus d'examen et de réponse à des propositions ministérielles. Cette stratégie s'est généralement révélée ambitieuse et conflictuelle. Il s'écoulait normalement un grand laps de temps entre l'établissement et l'approbation définitive des principes des déclarations. Dans le cas, par exemple, de la Déclaration de principes en matière de terres humides, il a fallu plus de dix ans pour passer de la conception à l'approbation. Si une politique avait été imposée par la province, les délais auraient été bien plus courts, mais il aurait fallu craindre une réaction négative du public, d'où la décision d'écarter une stratégie politiquement inacceptable.

En 1991, divers ministères avaient adopté des lignes directrices comme solution de rechange à une déclaration de principes en bonne et due forme. Ces directives visaient des questions comme celles du bruit, de la distance entre les installations industrielles et les zones vulnérables ou importantes ou de la

protection des régions d'intérêt. Comme on pouvait approuver les lignes directrices sans consulter, on se trouvait à prévenir les problèmes d'opposition et de retard, mais l'absence d'appui public et politique de telles directives a suscité un conflit pendant l'examen des plans officiels et des demandes d'aménagement, et la légitimité d'une transformation de lignes directrices en véritables politiques a aussi été contestée.

Dans ce cadre général de déclarations de principes et de lignes directrices, l'examen des plans et des demandes d'aménagement a accusé de longs retards. Des délais d'examen de trois à cinq ans étaient fréquents dans le cas des plans et des requêtes de grande importance. Il fallait ajouter deux ans si une approbation faisait l'objet d'un appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO). La population a continué à soulever des questions au sujet de la protection de l'environnement et du bien-être social. On soupçonnait en outre des actes de corruption au niveau municipal, ce qui a provoqué une enquête d'un service spécial de la Police provinciale de l'Ontario et mené à des inculpations.

Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement a constitué la CRAET en vertu de la *Loi sur les enquêtes publiques*. Cette commission était appelée à recommander des modifications à la loi ou aux politiques pour régler toutes ces difficultés.

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

La CRAET a reçu un mandat général. Elle devait recommander des modifications à apporter à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et aux déclarations de principes qui s'y rattachaient de manière à rétablir la confiance dans l'intégrité du régime d'aménagement, à mieux définir les rôles, les relations et les responsabilités, ainsi qu'à réduire les délais et à accroître l'efficacité des activités d'aménagement. Un aspect primordial de ce mandat consistait à recommander des changements qui sauvegarderaient mieux l'intérêt général en matière d'aménagement et d'exploitation du territoire, « considérations environnementales » comprises. On a demandé à la CRAET de consulter largement, de faire de la recherche, de favoriser un dialogue et de produire son rapport définitif au plus tard le 1^{er} juillet 1993 (CRAET, 1993, p. 165).

La *Loi sur les enquêtes publiques* a donné à la Commission un accès aux mécanismes publics d'information et de contrôle. La CRAET disposait de moyens financiers plus que suffisants : ses 2,8 millions de dépenses ne représentaient que la moitié environ du budget alloué. Ses moyens logistiques et autres services de soutien lui venaient d'une division spéciale du ministère du Procureur général.

Stratégie de la CRAET

La CRAET visait à présenter des recommandations qui soient généralement acceptables à la population et aux responsables de l'aménagement et de l'exploitation du territoire et que l'on puisse mettre en application en tout réalisme. Sa tâche était de trouver un terrain d'entente entre les divers intervenants du régime d'aménagement. La Commission a adopté une démarche participative d'élaboration de solutions à laquelle elle a associé les aménagistes, les promoteurs, les activistes dans la population, les écologistes, les agriculteurs, les fonctionnaires et les hommes politiques des paliers municipal et provincial et les autres personnes s'occupant d'aménagement.

Entre septembre 1991, qui marque le début des activités, et juin 1993, date à laquelle elle a présenté son rapport définitif, la Commission a organisé 15 groupes de travail pour obtenir des propositions à débattre. Celles-ci ont été rendues publiques et diffusées dans des bulletins d'information. La CRAET a tenu 46 forums publics sur ces propositions lors de quatre cycles officiels d'audiences publiques dans toute la province. Elle a en outre organisé 38 assemblées locales moins officielles. Elle a participé à plus de 80 conférences et ateliers, qui étaient habituellement tenus par les intervenants ou des groupes d'intérêt. Dans l'ensemble, elle a parlé directement à plus de 23 000 personnes. Elle a enfin régulièrement rencontré des organismes et des groupes d'intérêt, sans oublier ni les ministères, ni les organismes publics, ni la classe politique ontarienne.

Pour la distribution de bulletins d'information et de rapports, elle avait dressé une liste de diffusion de plus de 19 000 noms. Elle a distribué 5 000 à 10 000 exemplaires de plus de ces documents à l'occasion de conférences ou de rencontres. Elle a reçu environ 2 100 communications écrites, dont 1 200 à propos d'un rapport provisoire rendu public en décembre 1992. Elle a aussi délibérément utilisé les médias (interviews toutes les quinze semaines à l'émission *Radio Noon* du secteur anglais de Radio-Canada à Toronto et à Sudbury, communiqués et points de presse aux principales étapes du processus, rencontres avec la rédaction des quotidiens dans les localités où ont eu lieu des forums publics, etc.).

Résultats de l'examen

La CRAET a déposé son rapport définitif en juin 1993. On y trouve 98 recommandations portant sur les politiques provinciales, les modifications législatives et des procédures administratives et des dispositions organisationnelles nouvelles. Dans une recommandation clé, la CRAET demandait à la province d'adopter un train complet de politiques dans six domaines. Elle recommandait également de prévoir une procédure de mise en application et des mesures de règlement des conflits entre politiques (CRAET, 1993).

À la suite de la réception du rapport définitif, le ministère des Affaires municipales a examiné et modifié les déclarations de principes recommandées. Les changements visaient des aspects qui, selon les ministères et le gouvernement,

n'avaient pas reçu une attention suffisante dans les recommandations. Les modifications apportées ont été relativement légères. En décembre 1993, le ministère des Affaires municipales rendait public un projet de révision des politiques où il sollicitait les commentaires des gens avant la fin de mars 1994. Il a reçu environ 600 mémoires au sujet de ces propositions. Après d'autres changements, le Cabinet approuvait en mai 1994 un *Ensemble complet de déclarations de principes*.

Ces déclarations embrassaient les six domaines recommandés par la CRAET :

- ◆ les politiques relatives au patrimoine naturel, à la protection environnementale et aux dangers écologiques ;
- ◆ les politiques relatives à l'économie, au développement communautaire et aux infrastructures ;
- ◆ les politiques relatives au logement ;
- ◆ les politiques relatives au territoire agricole ;
- ◆ les politiques relatives à la conservation ;
- ◆ les politiques relatives aux agrégats minéraux et aux ressources minérales et pétrolières.

Des clauses d'interprétation et d'application étaient également incluses. Dans les modifications législatives, on a énoncé une exigence de respect de ces déclarations de principes dans les mesures d'aménagement. Avec ce changement, on a voulu exiger avec plus de force que les gens tiennent compte des politiques. Pour garantir l'application de celles-ci, la province a conservé le pouvoir d'approuver les plans des comtés et des régions. Les municipalités de second palier ont été habilitées à approuver les plans locaux, lesquels devaient aussi être conformes aux déclarations de principes et aux plans des municipalités supérieures.

En mai 1994, l'assemblée législative ontarienne a aussi mis en première lecture le projet de loi 163, qui modifiait la *Loi sur l'aménagement du territoire* et quatre autres lois d'aménagement. De septembre à décembre 1994, un comité permanent de la législature ontarienne a étudié ce projet de loi. On a tenu des audiences publiques dans 12 agglomérations provinciales. La troisième lecture a eu lieu en décembre 1994. Les déclarations de principes et la nouvelle loi ont été promulguées le 28 mars 1995. Des lignes directrices d'application ont été rendues publiques au même moment. On y trouvait plus de 700 pages de renseignements généraux, de règles d'interprétation et de propositions pour l'application des politiques approuvées.

Modifications ultérieures

Au cours de l'été de 1995, le Parti conservateur a été élu avec le mandat de reprendre en main la dette et le déficit et de stimuler l'économie. Dans ce

nouveau climat politique, on a considéré les programmes, les politiques et les règlements de planification socio-écologique comme des entraves à la croissance économique. Au début de 1996, on a remis en examen les déclarations de principes et la loi récemment adoptées en faisant circuler des propositions et en sollicitant des communications. Un comité permanent a tenu des audiences sur le nouveau projet de loi 20 intitulé *Loi sur la protection et l'aménagement du territoire*. En mai 1996, la loi et les politiques révisées étaient en place. Au nombre des modifications clés figurent :

- ◆ le retrait des lignes directrices d'application adoptées par le gouvernement précédent ;
- ◆ le retrait de l'exigence selon laquelle les autorités provinciales devaient approuver les plans des municipalités des régions et des comtés ;
- ◆ la réintroduction de l'obligation, pour les instances d'aménagement, de tenir compte des politiques provinciales ;
- ◆ l'imposition d'exigences et de limites nouvelles concernant les droits publics d'examen et d'appel.

La nouvelle déclaration de principes provinciale portait sur trois aspects :

- ◆ le régime efficient et rentable (rapport efficacité-coût) d'aménagement et d'exploitation du territoire — développement des collectivités, du logement et des infrastructures ;
- ◆ les ressources — agriculture, ressources minérales, patrimoine naturel, gestion de l'eau en qualité et en quantité, patrimoine culturel et ressources archéologiques ;
- ◆ la santé et la sécurité publiques — dangers naturels et artificiels.

La plupart des aspects traités dans la déclaration de principes antérieure ont été repris dans cette révision, mais on avait grandement changé l'esprit et la lettre de la politique pour accorder aux municipalités une plus grande latitude d'interprétation des politiques dans un contexte local ou régional. Ainsi, la déclaration précédente exigeait une étude des incidences environnementales pour les projets d'aménagement susceptibles d'influer sur des zones écologiquement sensibles. La nouvelle politique demandait la preuve que les caractéristiques naturelles ou les fonctions écologiques d'une région ne subissaient pas d'effets négatifs. De même, dans la « Déclaration de principes en matière de terres humides » on exigeait que 30 % des nouveaux logements soient d'un prix abordable pour les ménages se situant dans le 30^e percentile inférieur de l'échelle de répartition du revenu sur le marché local de l'habitation. Les nouvelles politiques encouragent des formes et des densités de logements en fonction de leur abordabilité pour les ménages à revenu faible ou moyen. On a retranché les dispositions de double occupation de chaque logement unifamilial. En apportant ces

modifications, le nouveau gouvernement a négligé, dans les déclarations de principes et leur application, les questions écologiques et sociales pour insister davantage sur les questions économiques, et a transféré le contrôle de l'application des autorités provinciales aux autorités locales. Toutefois, les modèles généraux de politiques et les problèmes d'intégration des priorités économiques, sociales et écologiques aux activités d'aménagement local et régional demeurent.

Analyse de cas

Cadre d'analyse

Les objectifs de la CRAET relevaient à la fois des questions de fond (protection des valeurs du public en matière d'environnement et d'agriculture, par exemple) et de procédure (amélioration de l'efficacité, de l'ouverture et de la responsabilité, par exemple).

La documentation disponible nous indique que le secteur public et les milieux savants ont consacré des recherches considérables à la plupart de ces questions. Une constatation de première importance se dégageant d'un examen de cette documentation et des résultats des exercices antérieurs d'examen du régime d'aménagement de 1971 à 1977 était que la province devait se doter d'une politique comme fondement d'un solide système d'aménagement. Sauf pour les quatre déclarations de principes que nous avons énumérées, la province ne s'était pas dotée d'un train de politiques intégrées.

La CRAET a adopté pour stratégie d'élaborer des recommandations avec l'aide du public, des intervenants et des milieux politiques. Dans les changements de rôle et de procédure, on devait garantir que la politique pourrait être appliquée et qu'elle le serait. Le but était de recourir à une stratégie de concertation pour obtenir de bonnes recommandations de politique publique et faire accepter que des déclarations de principes doivent être adoptées et appliquées.

Éléments d'intégration

Le travail de la CRAET s'est limité à un examen de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et des mesures législatives et des déclarations de principes qui y sont liées. Les questions de politique sociale et économique générale ne relevaient pas de son mandat. Le contexte de l'aménagement du territoire a donc restreint le champ de l'intégration des politiques sociales, écologiques et économiques.

Dans ce contexte, des éléments de politique sociale, économique et environnementale ont fait surface de plusieurs façons. Dans le projet de loi 163 (Ontario, 1994), un nouvel article est venu définir les finalités de l'aménagement. Deux « objets » définis sont particulièrement dignes de mention :

- ♦ 4(1.1)a — « faciliter le développement économique durable dans un environnement sain et naturel » ;

- ♦ 4(1.1)c — « tenir compte des questions d'intérêt provincial dans les décisions prises aux niveaux provincial et municipal en matière d'aménagement ».

L'article 5.2 définit cet intérêt provincial. La définition porte notamment sur la protection des systèmes écologiques (aires, caractéristiques et fonctions naturelles) et la sauvegarde et la conservation des ressources agricoles et naturelles (intérêts écologiques). Il est également question du développement ordonné de collectivités saines et sûres et d'une fourniture suffisante d'aménagements sanitaires, éducatifs, sociaux, culturels et récréatifs et d'une gamme complète de logements (intérêts sociaux), tout comme de la protection du bien-être économique de la province et des municipalités et de perspectives d'emploi satisfaisantes (intérêts économiques).

L'*Ensemble complet de déclarations de principes* s'est étendu sur ces intérêts. Les politiques relatives au patrimoine naturel, à la protection de l'environnement et aux dangers écologiques demandent que l'on protège les ressources hydriques et des éléments naturels de grand intérêt comme les zones humides, les régions boisées et les habitats naturels. Ces politiques mettent aussi les gens à l'abri des conséquences d'un aménagement de zones dangereuses comme les plaines inondables et les aires susceptibles d'être dégradées par l'érosion ou l'action des vagues. Les déclarations de principes relatives au territoire agricole, aux agrégats minéraux, aux autres ressources minérales et aux ressources pétrolières découlent des objectifs de protection des ressources naturelles. Les politiques de conservation traitent des questions de gestion de ressources renouvelables comme l'énergie et l'eau, ainsi que de réduction des déchets. Les volets de la politique qui intéressent les transports parlent des intérêts tant économiques (exploitation des ressources) que sociaux. La Déclaration de principes sur l'aménagement du territoire pour le logement parle, elle, du besoin de logements à prix abordable (intérêts sociaux). Enfin, les politiques relatives à l'économie, au développement communautaire et aux infrastructures portent sur les questions de services et d'infrastructures (liant la planification des infrastructures et des services sociaux à tout ce qui est aménagement du territoire) et appuient un aménagement au service d'une économie diversifiée (intérêts sociaux et économiques). Ce sont des aspects qui sont aussi abordés dans la révision des déclarations de principes dans le cadre du projet de loi 20.

Certaines de ces politiques énoncent des règles d'exclusion (interdiction d'aménagement des zones humides jugées importantes, par exemple) et les différends en matière d'aménagement sont relativement faciles à résoudre, mais d'autres politiques peuvent entrer en conflit dans certains cas, et on ne sait au juste quel objectif doit primer. Ainsi, des terres agricoles de bonne qualité peuvent receler des agrégats d'aussi bonne qualité, auquel cas les instances d'application des politiques devront définir ce qu'il y a de plus prioritaire dans ce contexte ou remédier le plus possible aux conflits par des mesures d'atténuation (rétablissement de terrains après l'extraction des agrégats en vue de leur remise

en culture). L'aménagement touche principalement la prise de conscience et le règlement de tels conflits. Aller à l'encontre même de la finalité de l'activité d'aménagement en faisant fi d'un autre intérêt ou en le faisant passer au second plan est beaucoup plus difficile dans un cadre complet de politiques.

Processus d'examen des politiques de la CRAET

Milieu politique

Plusieurs conditions extérieures ont contribué au succès du processus d'examen des politiques de la CRAET :

- ♦ Le parti au pouvoir (Nouveau Parti démocratique) venait d'être élu et désirait changer les choses. Dans l'opposition, il avait critiqué le peu d'attention accordé aux intérêts provinciaux dans le régime d'aménagement et avait préconisé une meilleure protection de l'environnement.
- ♦ Dans plusieurs examens publics et appels récents dans le dossier de l'aménagement, on s'est attaqué à ce régime. La Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto a effectué un de ces examens importants. Dans un de ses rapports « Planning for Sustainability », elle signale qu'une des grandes faiblesses du régime d'aménagement du territoire en Ontario est le manque de leadership, de coordination et de direction des autorités provinciales dans ce processus et que la première chose à faire si la province entend rétablir son leadership dans ce domaine serait de déterminer quels sont les intérêts provinciaux en se dotant de déclarations de principes comme le propose et le prévoit l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (Doering *et al.*, 1991, p. 81). Dans son rapport définitif, la Commission avance l'idée d'une stratégie écosystémique d'aménagement où on privilégierait les bassins hydrographiques (Crombie, 1992).
- ♦ La province s'est directement intéressée aux questions d'aménagement régional. Le Bureau de la région du Grand Toronto a travaillé avec les services régionaux et municipaux de cette région à la coordination des politiques de gestion de la croissance et de développement des infrastructures. On a lancé un exercice semblable en vue de coordonner des politiques d'aménagement régional et local dans l'« Oak Ridges Moraine », zone naturelle d'intérêt au nord de Toronto. Ces deux exercices ont fait ressortir la difficulté d'assurer une coordination sans un cadre provincial de politiques.
- ♦ Le ministère des Affaires municipales et les autres ministères ontariens ont travaillé sur le plan interne à une politique d'ensemble. C'est là une première tentative de créer un train complet de politiques provinciales.

Comparaison avec la démarche habituelle

La démarche habituellement adoptée par les décideurs et la plupart des commissions consiste à élaborer des politiques dans l'optique des systèmes politiques et administratifs du gouvernement et sans grande participation du public. On s'enquiert habituellement de ce que pense la population de questions ou de stratégies, mais celle-ci a rarement l'occasion de se prononcer sur les politiques proposées tant que l'opération ne touche pas pour ainsi dire à son terme. Ces processus comportent souvent des délais ouverts et le public ne comprend guère comment ou quand se prendront les décisions.

La création de la CRAET a été l'occasion d'adopter une orientation différente. La première difficulté a été de désigner des commissaires. Le gouvernement a demandé à John Sewell, ancien conseiller et maire de Toronto et président de la Metro Housing Authority, d'assumer la présidence de la Commission. Pour les charges de commissaires, on a également pressenti Toby Vigod, spécialisé en droit de l'environnement et directeur général de l'Association canadienne du droit de l'environnement, et George Penfold, professeur agrégé à l'University School of Rural Planning and Development de la University of Guelph.

Avant d'accepter ces charges, les trois candidats retenus se sont réunis à plusieurs reprises pour s'entendre sur le mandat et une stratégie générale d'exécution. Ils ont demandé qu'on y apporte plusieurs modifications avant d'accepter de faire partie de la CRAET. Ils voulaient entre autres que l'on ajoute les « objectifs de l'aménagement de l'utilisation du sol » au mandat de l'examen (CRAET, 1993, p. 165). S'ils ont fait cette demande, c'est qu'ils convenaient que les politiques constitueraient un facteur clé dans toute transformation appréciable du régime d'aménagement. Avec cette demande, le ministre des Affaires municipales et le Cabinet ont su que les politiques seraient une des voies où s'engageraient les travaux de la Commission.

M^{me} Wendy Noble, qui avait été gestionnaire au ministère des Affaires municipales et avait dirigé l'étude d'une politique-cadre provinciale, est devenue directrice générale de la Commission. Elle manifestait une excellente compréhension des intérêts et des soucis des divers ministères. De plus, en nommant John Sewell à la présidence de la Commission, le gouvernement a choisi un activiste de premier plan, qui militait pour les réformes, appuyait les intérêts communautaires et était bien connu des médias. Avec cette nomination, on montrait clairement que l'examen n'était pas un autre exercice bureaucratique et on créait une attente immédiate de changement dans la population.

Vouloir modifier les politiques et les dispositions législatives dans le cadre d'une concertation générale des intervenants — dont les autorités provinciales — impliquait la création de processus et de forums novateurs de consultation publique, où tous les intéressés pourraient se renseigner sur les intérêts de chacun. Plusieurs orientations ont été retenues. D'abord, la CRAET a élaboré un programme précis d'activités. Tous les intervenants ont su dans les trois mois

qui ont suivi le début des travaux que la Commission avait l'intention de déposer son rapport définitif en avril 1993. Un rapport provisoire était prévu pour décembre 1992. Trois séries structurées de forums publics devaient précéder la production du rapport provisoire, ce qui devait permettre aux participants d'organiser leurs ressources pour se conformer au calendrier établi.

Ensuite, la CRAET a constitué des groupes de travail pour obtenir des idées de discussion. Ces groupes se sont composés d'intervenants de divers horizons dans le domaine de l'aménagement à l'échelon provincial : villes, périphéries urbaines, campagnes et petites localités, régions de villégiature et nord de l'Ontario (deux groupes pour l'est et l'ouest). Ces divers groupes de travail représentaient habituellement les vues des associations de contribuables, des administrateurs municipaux, des aménagistes et des hommes politiques municipaux, des ministères provinciaux, des groupements à vocation écologique, des avocats, des premières nations, des intérêts du domaine de l'aménagement et des planificateurs du développement économique. On a néanmoins demandé aux membres de ces groupes d'exprimer leur point de vue personnel, et non pas celui d'un organisme. La CRAET a choisi ces membres pour leurs compétences et leurs qualités de réflexion reconnues par leurs pairs.

On a demandé aux six premiers groupes de livrer leurs idées sur les objectifs et les politiques d'aménagement. Ils ont tenu des séances de deux à trois heures pour un total de 12 heures environ. La Commission a publié les résultats de ses travaux dans un bulletin d'information ayant pour titre *The New Planning News*. Des forums publics dans neuf agglomérations de toutes les régions de la province ont suivi en janvier 1992. On a demandé aux gens de se prononcer par écrit ou de vive voix sur les propositions ou d'exprimer leurs propres idées dans des communications écrites ou verbales. La Commission a regroupé les commentaires et préparé un train complet de politiques provisoires.

Elle a discuté de ces politiques révisées avec les comités et les groupes d'étude créés par les groupes de travail. Après d'autres révisions, les politiques proposées ont été rendues publiques dans le numéro d'avril 1992 du bulletin d'information. D'autres forums ont suivi. À partir des éléments de révision issus de cet exercice et d'autres consultations avec les groupes d'intérêt, on a tiré des politiques modifiées présentées dans le rapport provisoire de décembre 1992. Les politiques figurant dans le rapport définitif sont issues des commentaires formulés dans le dernier cycle de forums publics et dans les rencontres avec les groupes d'intérêt. Les politiques recommandées ont été révisées par la suite par le ministère des Affaires municipales et ont été commentées après avoir été diffusées en décembre 1993. Le ministère a fixé un délai de trois mois pour l'obtention des commentaires. Après d'autres révisions, un dernier ensemble de déclarations de principes a été approuvé par le Cabinet en mai 1994.

Il a également été question des politiques provisoires dans des messages radiophoniques diffusés toutes les quinzaines, dans des articles de journal, des

conférences et des séminaires, ainsi que dans des assemblées ouvertes. Somme toute, les déclarations de principes ont franchi cinq étapes d'affinement et d'examen public en deux ans. On a recouru à un processus semblable pour produire des recommandations sur les questions de procédures d'aménagement et de contrôle de l'exploitation du territoire.

Rôle des bénéficiaires, des organismes et des institutions

Les intervenants ont joué des rôles multiples. D'abord, des gens habitués de s'occuper des intérêts des intervenants ont fait partie des groupes de travail. De plus, la plupart des organismes participants ont constitué des comités d'examen ou des groupes d'étude des questions d'aménagement. Ces organes se sont directement entretenus de leurs préoccupations avec la CRAET et ont exprimé leurs vues à l'occasion des divers forums publics et séminaires et conférences de groupes d'intérêt.

Après le premier cycle de groupes de travail, la CRAET a formé un « Groupe des leaders » avec les dirigeants des organismes ou les présidents des groupes d'étude et comités des groupes d'intérêt qui participaient à l'examen des questions d'aménagement. Y ont été représentés 21 organismes, dont les organismes provinciaux. Le « Groupe des leaders » est resté en place jusqu'à la fin des travaux de la CRAET. Il a fourni une tribune où la Commission a pu présenter ses calendriers en détail, soumettre des questions d'intérêt commun et avancer des options pour sonder l'opinion de gens. Il a donné la possibilité aux dirigeants des organismes d'apprendre les positions de chacun et d'en discuter dans une tribune autre qu'un forum public.

La plupart des organismes ont invité la CRAET à assister à leur congrès annuel ou à des ateliers. Certains, comme l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario, ont organisé une suite de réunions régionales où leurs membres ont pu s'adresser directement à la Commission. Plusieurs organismes, dont l'Institut canadien d'aménagement urbain, l'Association canadienne du droit de l'environnement et l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario, étaient présents aux conférences de presse de la CRAET et y sont allés de leurs propres communiqués sur les travaux de la Commission.

Il n'y a pas que les groupes d'intérêt constitués, le grand public a présenté des communications et participé aux forums publics et aux autres rencontres. La communication a été assurée par des messages radiophoniques, des tribunes téléphoniques ou d'autres médias comme la télévision et les journaux, ainsi que par un numéro de téléphone 1-800.

Participation des décideurs

Dans cet exercice de réforme du régime d'aménagement, trois groupes de décideurs officiels ont joué un rôle important, à savoir les hommes politiques provinciaux et municipaux et les bureaucrates de la province. La classe politique provinciale occupait une place de premier plan puisqu'il lui appartenait d'approuver définitivement les politiques. La classe politique municipale, qui

détenait également une responsabilité de taille — celle d'appliquer les politiques —, représentait en outre un groupe de pression important. Par une vive opposition, elle pouvait empêcher que les politiques soient adoptées. Enfin, les bureaucrates provinciaux ont joué un rôle important, puisqu'ils ont fait des recommandations à leurs ministres respectifs quant à la teneur des politiques proposées et ont été chargés d'administrer l'application des politiques adoptées.

Il a été difficile de mettre à contribution la classe politique provinciale à cause du peu de temps dont on disposait. L'information diffusée par la CRAET est parvenue à tous les députés provinciaux et à leurs bureaux de circonscription. Les commissaires ou les représentants de la Commission ont rencontré deux fois les caucus des partis d'opposition et trois fois le caucus du parti au pouvoir avant de déposer le rapport définitif.

La CRAET a régulièrement rencontré le ministre des Affaires municipales ainsi que d'autres ministres à leur demande. Des rencontres périodiques ont eu lieu avec les représentants du Bureau du Conseil des ministres, ainsi que deux entretiens avec un sous-groupe du Cabinet. Certains députés provinciaux en session ont assisté aux forums publics tenus dans leurs circonscriptions. Avant de soumettre son rapport définitif, la Commission a rencontré le premier ministre et des ministres à titre individuel de juin à août 1993 pour examiner avec eux les modifications proposées.

Dans son rapport provisoire de juin 1992 au ministre des Affaires municipales, la CRAET a demandé au gouvernement de considérer que l'étude des politiques proposées dans le rapport provisoire satisfaisait à l'exigence d'examen des politiques énoncée dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Ainsi, le gouvernement pourrait approuver en tout ou en partie les politiques présentées dans le rapport définitif sans autre consultation. C'était comme demander au ministre des Affaires municipales d'appuyer l'idée d'un train complet de politiques alors même que la CRAET en était toujours à affiner ses propositions. Comme le gouvernement a répondu par l'affirmative, l'intérêt suscité par les travaux de la Commission s'est largement accru. Celle-ci a reçu en effet plus de 1 200 communications au sujet de son rapport provisoire. Avec cette mesure, on se trouvait également à obtenir l'aveu tacite des hommes politiques provinciaux qu'un jeu de déclarations de principes était un moyen utile de régler certains problèmes que posait le régime d'aménagement.

Il a été plus facile de mobiliser la classe politique municipale. Certains élus municipaux ont fait partie de groupes de travail. Par l'intermédiaire de l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO), les municipalités ont créé un groupe de travail pour traiter directement avec la CRAET. Son président a appartenu au Groupe des leaders. L'AMO a invité les commissaires à plusieurs conférences locales et provinciales sur la réforme de l'aménagement.

La Commission a organisé des rencontres avec des hommes politiques des localités, des régions ou des comtés où devaient se tenir des forums publics avant que ces rencontres n'aient lieu. Il y a des hommes politiques qui ont fait

des exposés à ces forums ou en ont observé le déroulement. Des hommes politiques locaux ont présenté des communications individuelles. Des municipalités ont fait de même et l'AMO a déposé des mémoires par l'intermédiaire de son groupe de travail. Ses représentants ont assisté à tous les points de presse de la CRAET.

Dans la mesure où les bureaucrates provinciaux ont été associés aux travaux, le personnel des ministères et des organismes provinciaux en cause a prêté son soutien en organisant des séances initiales d'information, en donnant des renseignements et en invitant la CRAET aux réunions de comités internes. Ainsi, la CRAET a rencontré un comité de sous-ministres appartenant à sept ministères clés, ainsi qu'un comité interministériel sur l'utilisation du sol et de l'eau à chaque stade de ses travaux. Ces séances d'information ont fourni l'occasion de discuter des préoccupations et de répondre aux questions.

La CRAET a aussi constitué son propre groupe interministériel de fonctionnaires provinciaux venant de 13 ministères. À mesure qu'on soulevait des questions, les ministères ont tenu individuellement des réunions de travail avec du personnel des services tant centraux que régionaux. C'est ce qui s'est produit très fréquemment aux ministères des Affaires municipales, de l'Environnement, de l'Énergie et des Richesses naturelles. Tout en tenant ces forums publics, la CRAET a visité plusieurs bureaux régionaux de ministères provinciaux.

Comme la province considérait que la consultation sur les politiques figurant au rapport provisoire satisfaisait aux exigences de consultation énoncées dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*, cette consultation est devenue une consultation mixte CRAET-province. Au niveau des bureaucrates, la province a formé un comité interministériel des politiques pour étudier les intérêts provinciaux et fournir ses idées sur les politiques du rapport provisoire. Ce groupe a ensuite examiné les recommandations définitives de la Commission au nom du gouvernement, réduisant ainsi les délais d'examen et d'application.

Règlement des différends

Un facteur clé dans l'entente sur les politiques nouvelles et la procédure d'application recommandées par la CRAET a été l'insatisfaction générale à l'égard du régime en place. Les intérêts variaient. Ainsi, l'industrie de l'aménagement voulait des délais plus courts, alors que les groupements à vocation écologique désiraient améliorer la protection de l'environnement.

Plusieurs aspects du processus ont aidé les participants à s'entendre. D'abord, la CRAET n'a pas recherché dès le début un consensus en bonne et due forme, mais plutôt des *terrains d'entente*, reconnaissant ainsi qu'un accord total était peut-être impossible et que, même si des mésententes subsistaient, une décision politique pourrait se prendre. Avec une telle stratégie, un groupe d'intérêt ne pouvait pas stopper le processus en disant que l'on ne tenait pas suffisamment compte de ses intérêts.

Ajoutons que le processus a été très ouvert. On a pu prendre connaissance des communications des divers groupes d'intérêt par les forums publics et par

des dispositions d'accès général aux mémoires. Des points de presse ouverts ont permis aux médias de connaître directement les groupes d'intérêt et leurs positions, lesquelles pouvaient ensuite être contestées par les autres groupes d'intérêt et le public. Cette transparence a donné la possibilité aux groupes d'intérêt de juger de l'acceptabilité de leurs vues aux yeux de la population. Les positions qui étaient mal accueillies étaient généralement modifiées par la suite.

Malgré l'ouverture du processus, le Groupe des leaders et les groupes de travail ont donné une possibilité supplémentaire aux divers groupes d'intérêt de sonder leurs points de divergence et de convergence dans une tribune privée. Les membres ont fait observer qu'ils avaient rarement l'occasion de discuter de leurs préoccupations avec d'autres intervenants dans un cadre non menaçant. Cette stratégie a contribué à faire naître la compréhension et la confiance parmi les participants qui, étant des membres influents de leurs groupes d'intérêt respectifs, ont communiqué ces rapports de compréhension et de confiance à leur organisme.

Le processus a été hautement itératif, ce qui a aussi joué un rôle important dans le règlement des différends. Des idées pouvaient être lancées et éprouvées sans que leurs auteurs sollicitent un engagement ferme, et on en est venu lentement et progressivement à une entente. On pouvait réunir des renseignements utiles pour bien faire voir les enjeux et les possibilités aux participants. Ce processus a permis à ces derniers d'apprendre et de faire les adaptations internes nécessaires pour communiquer leur compréhension et leur appui à leurs divers organismes.

Les réunions fermées qui ont eu lieu séparément avec les groupes d'étude et les comités constitués par les groupes d'intérêt ont permis de franches discussions avec la CRAET. On pouvait faire part de ses préoccupations et de ses frustrations hors des regards du public et des médias. Ces séances ont également permis à la CRAET de contester les vues des groupes d'intérêt et d'éprouver les positions, les propositions nouvelles et les options. Ceci a permis de cultiver la confiance et les contacts entre la Commission et les groupes d'intérêt. Les intervenants ont graduellement compris que leurs intérêts n'étaient pas négligés et qu'il fallait des solutions novatrices pour parvenir à une entente.

Enfin, la CRAET a constamment recherché les intérêts communs. Ainsi, dans les groupes de travail, il est apparu que l'industrie de l'aménagement n'avait rien contre la protection de l'environnement, mais désirait que des règles claires déterminent ce qui devait être protégé et que le traitement soit équitable pendant les transitions vers un nouveau régime. De même, les intérêts environnementaux ne s'opposaient pas à ce qu'on réduise les délais. Si la politique pouvait répondre à leurs soucis, ils se trouveraient dégagés de certaines de leurs responsabilités de cerbère et des importants coûts personnels qui en découlent. Les deux camps avaient intérêt à ce que les politiques soient bonnes.

Résultats et incidences sur la conception et l'application des politiques

Le principal résultat du processus a été l'approbation d'un train de politiques d'ensemble. La plupart des intervenants voyaient ces déclarations de principes comme avantageuses. Le gouvernement provincial et les bureaucrates tenaient les politiques pour essentielles à la protection de l'intérêt général. L'industrie de l'aménagement percevait les politiques — sans qu'il y ait unanimité à ce sujet — comme un moyen de clarifier les règles qu'ils devraient reconnaître. Elle prévoyait que les délais d'approbation seraient plus courts si les décideurs s'en tenaient aux politiques. Quant à la classe politique municipale, elle voyait ce nouvel accent mis sur les politiques provinciales — là encore sans unanimité — comme un compromis permettant une plus grande emprise locale sur les diverses décisions d'aménagement, bien que certains aient douté que l'on délègue les pouvoirs d'autorisation. Ce scepticisme a été avivé par les règles détaillées d'application rendues publiques, lesquelles semblaient multiplier la paperasserie gouvernementale et empiéter sur les pouvoirs de décision des municipalités. Certaines municipalités ont vu les politiques provinciales comme venant appuyer ce qu'elles tentaient déjà de réaliser et ont bien accueilli les déclarations de principes. Les groupes d'intérêt des citoyens et des écologistes voyaient les politiques comme une protection contre des décisions prises à court terme pour des raisons d'opportunisme politique par les administrations locales.

Un autre résultat a été la démonstration qu'un modèle décisionnel participatif pouvait être utilisé par une commission provinciale. Avec une commission — constituant un organe indépendant —, on a pu tenir un débat orienté sur les questions d'intérêt public en évitant tout esprit de clocher des ministères ou des groupes d'intérêt. Toutes les parties ont eu voix au chapitre. Grâce aux structures des groupes de travail, tous ont pu apprendre de première main ce que pensaient les autres et discuter de leurs points de vue respectifs dans une tribune privée, ce qui a eu pour effet d'établir des relations qui aideront désormais à mettre les politiques en application et à régler toute nouvelle question d'intérêt commun.

Le gouvernement a étendu l'application du modèle des groupes de travail aux mesures de mise en application, créant des groupes de travail formés des intervenants pour aider à élaborer des lignes directrices d'application. Le recours direct à des groupes multilatéraux (intervenants multiples) était une nouveauté à ce stade du processus, car auparavant on avait laissé cette tâche aux bureaucrates.

Le cadre d'élaboration de politiques se voulait stratégique et souple. Même dans ce contexte, deux aspects essentiels du processus se sont révélés différents ou plus importants que prévu. D'abord, le gouvernement provincial a décidé de considérer que la consultation sur les politiques figurant au rapport

provisoire satisfaisait à l'exigence de consultation sur les politiques provinciales, qui est énoncée à l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Cette idée s'est fait jour après qu'on a clairement constaté que les gens convenaient généralement de la nécessité d'adopter des déclarations de principes et appuyaient fermement les politiques provisoires présentées dans le bulletin d'information d'avril 1992. Pour agir ainsi, la CRAET a pensé que des consultations interminables n'avaient rien de constructif. En appuyant la demande de la Commission, le gouvernement a attiré l'attention sur ce mécanisme d'élaboration de politiques et augmenté les appuis dont jouissait le processus. Les ministères ont également été forcés de clairement définir leurs intérêts en matière de politique publique.

En second lieu, la couverture médiatique et les bulletins d'information et autres publications des groupes d'intérêt sont devenus un atout pour le processus. La CRAET disposait d'un plan de communication conçu par un expert-conseil où l'on prévoyait une contribution appréciable des médias. Il reste qu'on n'avait pas prévu une telle réaction favorable de ces derniers. Les médias ont activement prié la CRAET d'assister à des interviews et de participer à des émissions. Ainsi, la Commission a eu plus accès à la population qu'en temps normal.

Ajoutons que, pour bien des articles, les médias ont choisi des questions générales dégagées par le processus d'examen des politiques et les ont traitées dans le contexte local. Le public a ainsi reçu une information que la CRAET n'avait eu ni le temps ni les moyens d'établir.

Recherche

La Commission a conduit ses recherches avec le concours d'experts-conseils, d'un chercheur et d'un bibliothécaire à plein temps, du personnel des ministères provinciaux et des participants. Son personnel a analysé les mémoires présentés. Cette recherche visait expressément à appuyer le processus d'élaboration de politiques et n'incluait pas des études fondamentales sur les questions de base en politique publique (en matière de qualité de l'eau, par exemple). On a conçu les politiques en se fondant sur les connaissances et l'expérience professionnelle dont on disposait. Cela aurait pu être une limitation, mais on s'est aperçu que l'écart était considérable entre les connaissances et l'application de ce savoir.

Un autre aspect de la recherche concernait la question de savoir si une entière maîtrise de la façon d'aborder les problèmes était nécessaire avant que les politiques ne soient approuvées. La CRAET était d'avis qu'il était non seulement faisable, mais souhaitable que l'on établisse les objectifs ou les politiques d'aménagement sans savoir en toute clarté comment ces fins seraient réalisées. On avait la possibilité d'organiser les ressources, et notamment la recherche pour répondre à un tel besoin. Toutefois, vu le caractère politique de l'élaboration de politiques et la voix et le poids des intervenants, la CRAET convenait

que sa capacité de fixer des objectifs bien au-delà des limites des connaissances actuelles demeurait restreinte. La recherche visait à garantir que les commissaires et le personnel comprenaient les données dont on disposait sur une question et que l'information serait intégrée au processus.

Ainsi, il a fallu mieux se documenter sur un ensemble de questions, plus précisément sur les retards, les différends à l'origine des audits de la CAMO et autres questions du même ordre. La CRAET a eu recours à des experts-conseils pour étudier les réalités opérationnelles du régime d'aménagement. L'étude a duré six mois et coûté 80 000 \$ environ. Comportant 26 études de cas de municipalités dans divers contextes d'aménagement dans toute la province, cet exercice a permis de recueillir des données sur les activités d'aménagement. On a également demandé aux responsables des services d'aménagement d'exposer leur perception des problèmes qui se posaient dans leur secteur de compétence et de proposer des solutions.

On a embauché un conseiller juridique à l'automne de 1992 pour examiner les conséquences juridiques du libellé des prescriptions de la loi en matière d'application des politiques. On se demandait notamment si des termes comme *tenir compte*, *se conformer* ou *s'accorder* devraient être employés dans des déclarations de principes. Il s'agissait d'un bref contrat d'un montant approximatif de 5 000 \$.

Le chercheur à plein temps au service de la CRAET a étudié les questions et les problèmes qui s'étaient présentés pendant le déroulement du processus d'élaboration de politiques. Le plus souvent, celui-ci a consulté des données secondaires, des rapports professionnels, des revues, des publications du gouvernement ou d'autres sources de renseignements utiles. Il a également fait enquête auprès des informateurs clés pour recenser les opinions et les expériences, ainsi que pour se faire indiquer des sources de renseignements. Au total, il a dressé par écrit 114 dossiers sommaires de recherche à l'intention des commissaires et du personnel. Il a présenté au moins aussi fréquemment de brefs exposés verbaux sur des points secondaires de recherche. Il a enfin réuni le vocabulaire qui entre dans les déclarations de principes et le rapport définitif (Moull, 1993). Le coût de ces services, traitement et avantages sociaux compris, s'est élevé à quelque 160 000 \$.

On a retenu les services d'un bibliothécaire à plein temps pour réunir et organiser l'information utile et pour mettre les documents demandés à la disposition des commissaires, du chercheur et du personnel. Le bibliothécaire consignait les titres et les auteurs et dressait la fiche signalétique de chaque document à sa réception. Au terme des travaux de la Commission, la bibliothèque contenait plus de 6 000 documents.

Au départ, ce sont des fonctionnaires des ministères et des organismes provinciaux intéressés qui ont fourni aux commissaires les informations concernant la réforme de l'aménagement et les déclarations de principes, ainsi que le mandat, les tâches et les activités qui leur étaient confiés. On a pu observer

que des membres du personnel des ministères clés ont à plusieurs reprises rencontré la CRAET pendant ses travaux pour faire le point et réagir aux initiatives de la Commission. Celle-ci a reçu avis et renseignements dans le cadre des activités de consultation. On a enfin présenté ou envoyé à la CRAET des études municipales, des rapports, des documents individuels de recherche et autres aux forums publics.

Le cadre interne de recherche était fondé sur la collaboration et l'entraide. La CRAET a sollicité au besoin l'appui du personnel, et celui-ci a à son tour demandé une aide occasionnelle aux commissaires dans des questions opérationnelles (mise en forme des rapports et des bulletins d'information, etc.). Le respect mutuel et l'esprit d'équipe sont dignes d'éloge. Si leur emploi du temps le permettait, les commissaires se chargeaient directement de travaux de recherche, d'ordinaire sur des questions de politiques ou de changement institutionnel. Ainsi, un commissaire a fait la recherche de base sur les fonctions et les relations entre les premières nations et les municipalités. Le chercheur embauché a apporté son aide en recueillant des données sur le nombre et la répartition géographique des réserves, les revendications territoriales et autres aspects semblables.

La CRAET a dispensé peu de formation directe en dehors de l'apprentissage des logiciels. Le chercheur et le reste du personnel ont assisté à quelques conférences ou séminaires sur les questions d'aménagement et de politiques et les méthodes de recherche utiles. Ainsi, ils ont pu participer à une réunion de l'Urban and Regional Information Systems Association. Tout le personnel était présent à certaines des rencontres au programme de la CRAET, qu'il s'agisse de séances de groupes de travail, de forums publics ou de réunions de comités. Il a ainsi pu mieux se renseigner sur le processus et apprendre de première main comment l'information était utilisée. Le chercheur a enfin pris part à la plupart des séances d'information avec le personnel des ministères.

Méthodes de recherche

Les commissaires ont établi le programme de recherche avec le chercheur, la directrice générale et le conseiller en communication. Les priorités et les calendriers de recherche et le cadre d'application ont été arrêtés par consensus à des réunions hebdomadaires du personnel. À l'occasion, les premières recherches ont dégagé des questions de fond et de méthodes qui ont été plus amplement discutées par le groupe. On puisait normalement les données à des sources secondaires, bien que l'on ait mené des recherches de base avec analyse des données (définition, par exemple, des coûts d'aménagement dans les municipalités comme article de dépense). Habituellement, cette recherche visait à faire comprendre les méthodes, les normes et les procédures appliquées dans le régime d'aménagement.

Si l'essentiel de la recherche a porté sur des questions de procédure, on s'est également intéressé à des questions de fond relatives à l'environnement, à la gestion des utilisations du sol et aux ressources. La recherche économique a surtout porté sur des questions administratives. On a abordé les questions

sociales en étudiant des dossiers précis comme ceux de l'habitation, des transports en commun et de la viabilisation. Les travaux de recherche ne comprenaient pas l'emploi de méthodes novatrices ni complexes.

Les questions de procédure et d'environnement ont toujours dominé, mais les consultations ont créé un important fonds d'opinions et d'informations. C'est dans ce contexte qu'on a présenté des expériences personnelles concernant les coûts d'aménagement, les aspects financiers de l'activité agricole, les logements locatifs illégaux et le logement social. Ces données ont été retenues dans le processus, car les commissaires ont lu toutes les communications. De plus, on a rédigé des résumés des commentaires et suggestions sur les politiques proposées ou les autres recommandations pour les mettre à la disposition des commissaires pendant la révision de leurs propres recommandations.

L'appel de la CRAET à la participation du public a contribué à conférer de la rigueur à la recherche. Par les bulletins d'information, les forums publics et les discussions ouvertes, la plupart des résultats de la recherche ont été intégrés au débat public où les participants ont permis d'en vérifier le caractère précis et complet. Toute erreur de contenu ou toute omission a valu des critiques à la CRAET, d'où l'intérêt pour celle-ci d'éviter de telles erreurs.

Rôle des disciplines, des institutions et des organismes

Parmi les commissaires et au sein du personnel, figuraient des avocats, des ingénieurs, des géographes, des aménagistes et des agronomes. Les commissaires et la majeure partie du personnel avaient aussi de l'expérience en recherche appliquée.

La CRAET n'entretenait aucune relation directe avec d'autres organismes. On a demandé à divers organismes des renseignements et des commentaires sur les propositions, mais ceux-ci n'ont été directement associés ni à la conception et à la réalisation du programme de recherche, ni à l'élaboration des recommandations. Plusieurs chercheurs ont individuellement soumis des propositions de leur cru à la Commission. Ces propositions de recherche visaient à approfondir l'étude de la situation actuelle ou de l'innovation dans le système. La CRAET n'a financé aucun de ces projets, jugeant que la Commission était déjà suffisamment documentée sur les problèmes du système d'aménagement.

Plusieurs spécialistes de programmes professionnels ou autres ont suivi les travaux de la Commission, envoyant des mémoires ou les présentant aux forums publics, mais les organismes savants et les instituts de recherche n'ont pas participé aux activités. La Commission est elle-même allée au-devant de ce secteur en visitant un certain nombre d'instituts de recherche et d'établissements d'enseignement et en livrant de l'information par des séminaires et des leçons. De plus, elle a fait mettre sur ses listes de diffusion les programmes de formation-recherche qu'elle jugeait utiles. Les envois n'ont guère suscité d'intérêt ni de réactions, et on ne sait au juste pourquoi les établissements d'enseignement et les instituts de recherche s'occupant de politique publique et d'aménagement se sont montrés si peu désireux de participer aux travaux de la CRAET.

Recherche et liens avec les politiques

Sur le plan de l'élaboration de politiques, les recherches de la CRAET ont apporté trois grandes contributions :

- ◆ Elles ont aidé à établir le contexte. Avant et pendant les travaux de la Commission, on a fait beaucoup de recherches sur diverses questions d'aménagement, qu'il s'agisse d'études d'aménagement des bassins hydrographiques, d'études des transports urbains, d'études comparatives des régimes d'aménagement et des orientations de politique publique dans ce domaine ou des travaux de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Ces données ont mieux sensibilisé les gens aux enjeux et dégagé des priorités d'élaboration de politiques. Il est impossible de cerner l'incidence de ces données de recherche sur la décision de constituer une commission et le succès ultérieur de l'exercice d'élaboration de politiques, mais il est sûr qu'elles ont aidé à politiser les questions d'aménagement.
- ◆ Elles ont joué un rôle évident dans l'établissement et l'approbation des recommandations et des déclarations de principes. On devait principalement concevoir les politiques en se fondant sur la mine de renseignements alors disponible.
- ◆ Elles ont éclairé l'application des politiques, mais si on dispose de renseignements et de méthodes pour aborder des questions comme celles des effets cumulatifs et de l'intérêt écologique de certaines caractéristiques ou éléments naturels, on se devra d'améliorer cette information et ces techniques si on entend répondre aux hautes attentes formulées concernant l'utilité des politiques. Il faudra de constants efforts de recherche pour étudier les questions, prévues ou imprévues, qui se présenteront lorsque nous tenterons d'appliquer les nouvelles politiques et de surveiller cette application.

Ce sont les études de base réalisées par une pluralité d'intervenants (comme les études mixtes municipales-provinciales ou privées-publiques) qui ont eu le plus de crédibilité aux yeux des groupes d'intérêt. De telles recherches ont eu pour effet d'abolir les différences institutionnelles et organisationnelles.

Observations finales et liens avec la théorie

Caractéristiques du processus

De grandes caractéristiques du processus d'intégration des politiques ressortent de l'étude de cas :

- ◆ Les contextes de vie politique, sociale et économique et d'information où se situe l'élaboration de politiques présentaient un caractère

opportuniste. On convenait du besoin de se doter de telles politiques depuis plus de 20 ans. La province avait lancé des initiatives dans le domaine de l'aménagement (comme dans le cas de l'« Oak Ridges Moraine »), en partie à cause d'un vide de politiques, pour alors se heurter à des difficultés considérables en raison même de cette absence d'un cadre de politiques. Enfin, il y a eu un nouveau gouvernement qui s'est montré désireux de modifier le régime d'aménagement.

- ◆ Le recours à une commission d'enquête indépendante a élevé le débat des propositions et modifications de politiques au-dessus de la politique partisane. Le débat pouvait désormais porter sur le fond même des politiques.
- ◆ Le choix du président de la CRAET a suscité une attente de changement. C'était quelqu'un de bien connu de la population et de la classe politique pour s'être fait l'ardent défenseur de la réforme et de l'adoption d'une politique provinciale.
- ◆ La CRAET a établi un programme public d'examen et y a intégré l'élaboration de politiques. Un programme clair a aidé la Commission et les groupes d'intérêt à prévoir l'évolution du processus et à organiser leurs ressources en conséquence.
- ◆ La CRAET a entrepris de recommander des politiques qui résoudraient les problèmes et se sentait suffisamment confortée dans sa conviction que le gouvernement les adopterait. Elle n'a pas voulu recommander de politiques idéales fondées sur des recherches normatives. C'est pourquoi les intervenants ont accepté de concéder sur certains intérêts ou questions de détail afin de tenir compte des intérêts des autres.
- ◆ La CRAET a voulu mettre l'accent sur les principes et les valeurs généraux pour le contenu des politiques. Parfois, ces valeurs empêchaient tout changement (aucun aménagement possible, par exemple, dans les zones humides), mais souvent aussi elles le favorisaient (abordabilité des logements, par exemple). On devait reconnaître que, dans certains contextes, ces valeurs étaient susceptibles d'entrer en conflit.
- ◆ Il est impossible d'intégrer politiques et valeurs au niveau provincial. On jugeait que les questions de détail et les conflits de politiques pouvaient le mieux se régler aux échelons local et régional et par les soins de la CAMO. L'intégration s'opérerait par des gestes plutôt que par la teneur précise des politiques.
- ◆ La procédure appliquée par la CRAET était globale et itérative. Une démarche itérative d'apprentissage demande beaucoup de temps et

d'énergie à tous les participants. Ceux qui désiraient pleinement participer en ont eu l'occasion. Plusieurs types de forums et autres mécanismes étaient à la disposition des intervenants désireux de participer. Ils ont donné la possibilité aux gens et aux organismes d'examiner les options et d'apprendre avec la Commission.

- ◆ Les intervenants ont pris une part active au processus. Les idées de politiques et les autres modifications proposées sont venues d'une foule de gens associés au système de planification.
- ◆ La recherche a fourni l'information dont on avait besoin pour résoudre les questions à mesure qu'elles se présentaient. Avec cette orientation, on supposait qu'il y avait déjà dans le système assez d'information et d'expérience pour que l'on puisse élaborer et appliquer des recommandations et des politiques appropriées ou qu'il était possible de mobiliser ces ressources avec un peu d'effort. On a intégré la recherche à l'élaboration des politiques, à l'étude détaillée des questions, au dégagement de solutions possibles et à l'approbation et à l'application des politiques.
- ◆ Dans le processus d'élaboration de politiques, on a bien tenu compte de l'application des déclarations de principes. Les changements à apporter au régime pour le rendre plus fonctionnel et garantir que les politiques seraient mises en application ont tenu une grande place dans les travaux et les recommandations de la Commission. Pour être proposée, toute solution devait être considérée comme applicable. Une autre orientation importante dans les recommandations formulées a été la délégation de pouvoirs à l'échelon local.
- ◆ Le processus public a été ouvert, rapide et efficace. Il a fallu moins de deux ans à la CRAET pour étudier le régime d'aménagement et élaborer des politiques. Un an après, le gouvernement finissait d'étudier les recommandations et approuvait les nouvelles dispositions législatives et les déclarations de principes.

Observations complémentaires

Pour valider ces observations, Marshall *et al.* (1995) ont mené une enquête auprès de 13 informateurs clés directement associés aux mécanismes d'examen de la CRAET ou aux activités gouvernementales d'étude, de modification et d'approbation des recommandations. Ces informateurs représentaient les groupes d'intérêt, le gouvernement et la Commission. Ils convenaient généralement que le processus pouvait être décrit comme on l'avait fait. Mais deux divergences ou préoccupations ressortaient de l'enquête.

On se demandait d'abord dans quelle mesure le train complet de politiques était véritablement intégré. On s'accordait généralement à dire que, pour son champ d'application et son intégration, ce jeu de politiques était moins qu'idéal, en particulier, les politiques étaient plus faibles sur le plan social et économique que sur le plan écologique. Une explication possible est que l'on ne comprenait pas encore bien en quoi consistaient des politiques véritablement intégrées. Un autre sujet d'inquiétude concernait le fait que le mandat relatif aux travaux de la Commission et celui de la *Loi sur l'aménagement du territoire* privilégiaient les aspects physiques et environnementaux, de sorte que ces questions avaient inévitablement reçu une plus grande attention.

Les informateurs se sont aussi interrogés sur le lien entre les travaux de la Commission et l'examen et l'approbation des recommandations par le gouvernement. Le processus d'examen était transparent et accessible tant qu'il était géré par la Commission, mais une fois le rapport définitif déposé, c'est le ministère des Affaires municipales qui se chargerait de l'examen et de l'approbation et de l'élaboration de lignes directrices d'application, étape du processus qui, de l'avis de ces mêmes personnes, était moins transparente et accessible. Aux yeux des groupes d'intérêt en particulier, le résultat était que les politiques et les modifications législatives proposées traduiraient désormais les intérêts du gouvernement et de la bureaucratie, plutôt que ceux des intervenants.

À ce dernier stade, la Commission devenait un critique indépendant des propositions du gouvernement. Les ex-commissaires faisaient connaître leurs commentaires dans les médias, lors des conférences ou au comité permanent de l'assemblée législative ontarienne chargé d'examiner le projet de loi. Ces gestes leur aliénaient la bureaucratie, mais ils n'allaient pas assez loin selon les groupes d'intérêt. Il fallait manifestement resserrer les liens entre le processus d'élaboration de politiques et le processus de leur approbation officielle.

Modèles théoriques connexes

Le processus d'examen de la CRAET n'épouse pas le modèle classique d'analyse systématique de planification et d'élaboration de politiques. Selon les hypothèses sous-tendues par ce modèle : des méthodes objectives peuvent et doivent être employées en vue de rendre les décisions plus rationnelles dans le domaine des politiques ; les décisions rationnelles permettent aux organismes de mieux résoudre les problèmes ; enfin, les systèmes de gestion et de décision s'interprètent en termes d'entrées, de sorties, d'environnement et de boucles de rétroaction (Friedman, 1987). Dans ce modèle classique appliqué dans un contexte de planification (aménagement), l'analyse et la recherche éclairent directement la politique, l'État exerce un pouvoir considérable et les résultats sont des plans ou des politiques assimilables à des règlements par leur degré de détail.

Le processus entrepris par la CRAET a différé de ce modèle pour une double raison de philosophie et de pratique. Disons d'abord que l'aménagement du territoire et les politiques d'aménagement visent aussi bien ce que l'on appelle les terres privées que le territoire domanial. L'État est maître des ressources et des terres publiques et la politique d'État liée aux régimes étatiques d'aménagement et fondée sur un modèle classique peut véritablement être mise en œuvre pour une gestion durable de ces ressources. En revanche, dans le territoire privé, le changement se fait à l'instigation des propriétaires privés. Dans un régime démocratique, l'imposition du contrôle de l'État sur certains de ces changements peut être illicite, mais même si elle est licite, les réactions populaires défavorables à cette imposition peuvent causer des problèmes d'application des politiques, voire des changements de gouvernement. Dans ce cas, il importe que la « propriété » d'une politique soit partagée par l'État et le secteur privé. Le principe à la base de politiques d'aménagement efficaces est donc que l'on doit activement chercher à associer la collectivité au processus plutôt que de se contenter de bons éléments analytiques de justification.

L'autre raison est d'ordre pratique. Si l'État concevait et approuvait des politiques unilatéralement, il lui faudrait un vaste appareil bureaucratique pour en assurer le respect. En Ontario, les déficits budgétaires et le lourd endettement ont imposé une restructuration de taille de la fonction publique, dont témoigne la décision du gouvernement conservateur de modifier à nouveau la loi et d'abolir les exigences d'approbation provinciale, la province n'ayant tout simplement pas les ressources pour contrôler et assurer le respect de la politique d'aménagement. Ajoutons que des pouvoirs considérables ont déjà été délégués aux municipalités régionales en matière d'aménagement. Il faudra leur collaboration pour appliquer toute politique.

Le modèle de la CRAET prend racine dans l'idée de la planification stratégique. Dans un tel modèle, les politiques constituent un cadre de finalités. Une philosophie commune devient la base de toute action. On pose le postulat d'une complexité organisationnelle et interorganisationnelle. L'examen des faits, la clarification des valeurs et l'établissement de relations de travail sont tous considérés comme des volets de la prise de décisions. L'incertitude et l'existence d'un lien complexe entre les aspects techniques et politiques des décisions sont un facteur dominant. Dans la démarche de choix, il y a les éléments de l'appréhension synoptique, de l'élaboration, de l'interaction, de l'adaptation et de la décision. La linéarité, l'objectivité, la certitude et l'exhaustivité des démarches classiques font place à la cyclicité, la subjectivité, l'incertitude et la sélectivité (Friend et Hickling, 1987).

Dans leur ouvrage, *Leadership for the Common Good*, Bryson et Crosbie (1992) insistent sur les complexités des relations de partage de pouvoirs dans l'élaboration et l'application de la politique publique. Ils énumèrent des tâches clés du système de modification des politiques :

- ♦ Il faut comprendre les données sociales, politiques et économiques.

- ◆ Il faut comprendre les gens en cause, soi-même notamment.
- ◆ Il faut édifier une collaboration.
- ◆ Il faut faire en sorte que les organismes, les réseaux interorganisationnels et les collectivités soient efficaces et humains.
- ◆ Il faut créer des significations et les communiquer.
- ◆ Il faut prendre et appliquer des décisions de politique publique dans les domaines législatif, exécutif et administratif.
- ◆ Il faut sanctionner les conduites, c'est-à-dire faire appliquer les constitutions, les lois et les normes et régler les différends qui persistent.
- ◆ Il faut mettre tous ces éléments ensemble (pour des actions et des résultats qui soient nettement meilleurs).

Ces notions cadrent bien avec la démarche de consultation adoptée par la CRAET, mais Bryson et Crosbie n'ont pas parlé du rôle important de la recherche. On suppose explicitement ou implicitement que l'information fait partie du processus, mais les stratégies de production d'information ne sont pas claires.

Les orientations stratégiques en matière d'élaboration de politiques se retrouvent très clairement dans les idées sur l'information que livrent les études consacrées aux méthodes des systèmes subjectifs. On y met l'accent sur la quête de sens, plutôt que sur l'élaboration analytique de solutions intégrées. L'information repose sur l'expérience et l'action et l'intégration entre dans une démarche d'apprentissage social (Checkland et Scholes, 1990). Cela met la recherche dans le processus d'élaboration de politiques comme élément de cette quête de sens. On peut donc dire que certaines conceptions théoriques de la recherche et de l'élaboration de politiques s'accordent généralement avec l'étude de cas. Bien que la CRAET n'ait pas expressément puisé dans la documentation spécialisée pour énoncer ses concepts, elle s'est trouvée dans la pratique à en partager les principes et les modes opératoires.

Conséquences

Le processus CRAET est un modèle pouvant servir à l'élaboration de politiques dans d'autres secteurs de compétence, mais son applicabilité générale accuse plusieurs limites. D'abord, l'idée d'une politique intégrée est contraire à la réalité des structures politiques et administratives. Il est difficile d'obtenir le feu vert des hommes politiques pour un mandat de création de politiques intégrées. Ajoutons que le champ d'application des politiques et leur degré d'intégration sont limités par les structures qu'utilise le gouvernement pour les élaborer et les appliquer.

Deuxièmement, la qualité de la démarche et la qualité de l'information ne seront qu'un tampon partiel pour les intentions et les priorités politiques et administratives. Dans le cas qui nous occupe, les représentants des organismes gouvernementaux et des élus ont été associés au processus. Une fois qu'il a repris en main le processus d'approbation officielle, le système politique et administratif a toutefois apporté des changements contraires aux ententes conclues pendant les travaux de la Commission. On n'avait pas de moyen évident de resserrer les liens.

Troisièmement, c'est un processus vorace en ressources. La CRAET disposait d'un budget acceptable, mais on ne se trouverait pas à tenir compte, dans une évaluation des coûts visant uniquement les dépenses publiques, du temps consacré au processus par le public et les groupes d'intérêt privés. C'est là une dépense bien réelle, et le coût total sera plusieurs fois supérieur à la somme en dollars dépensée pour la CRAET.

Quatrièmement, il s'agit là d'un processus professionnel où la plupart des groupes d'intérêt ont recouru à des aménagistes ou à des avocats pour préparer ou présenter des communications ou des commentaires. Les intéressés connaissaient généralement bien les questions d'aménagement et les études s'y rapportant et ce degré de compétence a permis un déroulement relativement rapide du processus sans qu'on ait de grands efforts à déployer en recherche et en éducation de base.

Enfin, le processus s'inscrit dans une tradition d'aménagement et une histoire d'examen du système qui remonte à au moins 20 ans. Ce contexte s'est révélé important pour la réussite des travaux de la CRAET, mais pourrait ne pas exister dans d'autres secteurs de compétence. De plus, une bonne mine de données de recherche et de renseignements utiles était à la disposition des gens. Le président jouissait du respect de tous et le milieu sociopolitique était pluraliste avec une tradition participative établie. Les médias étaient généralement favorables et, aspect encore plus important, le processus a eu lieu dans un contexte d'insatisfaction générale où on n'avait d'autre choix que d'apporter des changements.

S'il y a de grands enseignements à tirer de cette étude de cas, il faut dire que tout processus d'élaboration de politiques a une histoire et un contexte uniques, unicité que l'on doit comprendre et respecter si on veut que de tels exercices soient couronnés de succès.