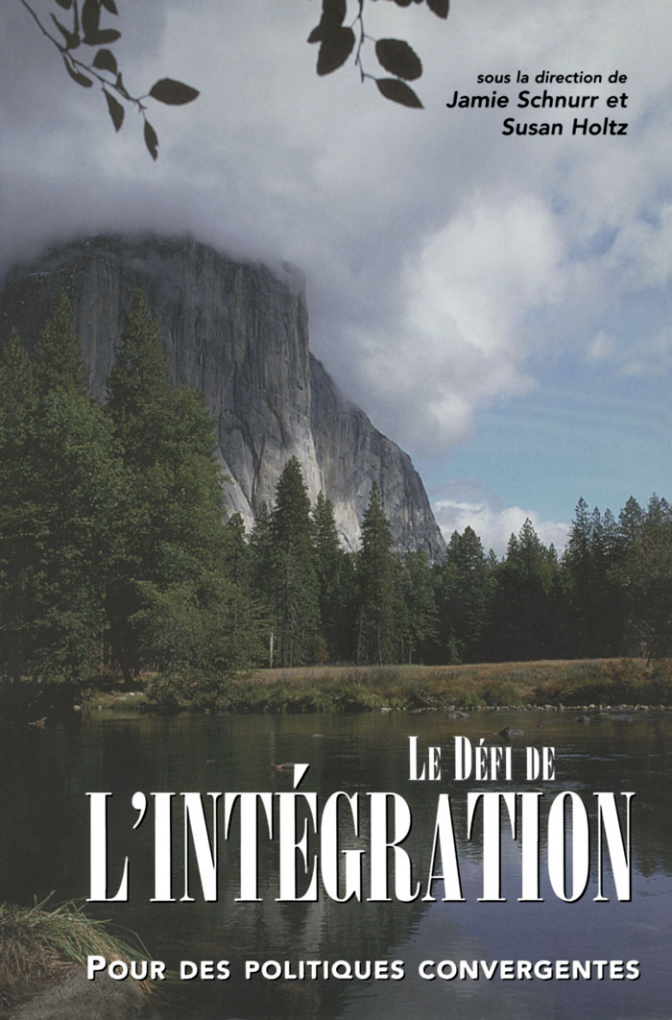
sous la direction de
*Jamie Schnurr et*
*Susan Holtz*

# LE DÉFI DE L'INTÉGRATION

## 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. *Concertación* : 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

Chapitre 4

# Une gestion soucieuse de durabilité

S. Owen

✧ ✦ ✧

## Introduction

Depuis 25 ans, c'est-à-dire depuis qu'une photo prise dans l'espace a très clairement mis en évidence la fragilité de notre planète, les gens sont beaucoup plus pénétrés de l'importance d'une gestion des ressources du globe au profit des générations futures. Il y a moins d'une décennie, le rapport Brundtland ( CMED, 1988 ) insistait sur la nécessité d'instaurer des mesures mondiales propres à garantir un développement durable en se fondant sur le principe qu'une économie saine ne peut être durable que dans un environnement salubre.

Depuis bien des décennies, on s'est souvent inquiété de l'incidence de l'activité économique sur la durabilité des ressources renouvelables ( comme le bois et le poisson ) et du milieu naturel tout entier. Ce n'est toutefois que ces dernières années qu'une vaste résolution populaire et politique de prendre des mesures concertées s'est manifestée. On continue à s'interroger considérablement sur la forme que devrait prendre cette action concertée.

Une intégration des politiques économiques, sociales et environnementales est nécessaire à la gestion de la durabilité d'économies, de collectivités et de milieux qui dépendent les uns des autres. Elle doit se faire malgré des structures et des mythologies institutionnelles profondément ancrées dans des besoins et des postulats antérieurs à l'apparition de ce souci de durabilité. Cette divergence se remarque particulièrement dans un pays comme le Canada, dont la vaste superficie, la faible densité de peuplement et l'abondance des ressources naturelles ont longtemps fait l'envie du monde entier. En Colombie-Britannique en particulier, l'économie s'est édifiée sur l'exportation de ressources naturelles en apparence inépuisables. Cette mine de ressources et de

milieux naturels se situe au cœur même de la mythologie qui a façonné l'identité de cette province et de ses structures institutionnelles.

Les événements de ces dernières années ont montré la nécessité de transformer notre façon d'aborder la gestion du sol et des ressources et de réexaminer notre manière de voir la Colombie-Britannique. Il reste qu'un mythe séculaire ne peut aisément se transformer en l'espace de quelques années. Apprendre à gérer en toute durabilité, c'est fondamentalement apprendre comment rectifier des attitudes profondément enracinées.

En relativement peu de temps, la Colombie-Britannique a délaissé sa culture de zone frontière à l'état naturel pour devenir une société riche et avancée qui sait faire preuve de leadership dans une gestion axée sur la durabilité. Dans ce chapitre, nous décrirons les progrès accomplis et les obstacles auxquels se heurte cette gestion. Nous nous attacherons tout particulièrement à la participation publique ( à la faveur de négociations multisectorielles et d'arbitrage des intérêts ) à l'élaboration de plans d'occupation du sol et de gestion des ressources. Encore récemment, de telles négociations étaient un phénomène rare et étaient tenues par les pouvoirs publics comme jouant un rôle largement accessoire dans la prise de décisions. Toutefois, les autorités conviennent aujourd'hui que la façon la plus efficace de parvenir à la durabilité est de recourir à des modes de décision mixtes qui révèlent, équilibrent et accueillent tout l'éventail des intérêts. Là où le gouvernement a besoin, comme dans le cas de la durabilité, d'un ferme appui populaire pour mettre les décisions en application, les avantages d'un tel mode mixte apparaissent de plus en plus nettement. Les décisions collectives sont relativement nouvelles dans l'élaboration de la politique publique et évoluent constamment. Nous avons beaucoup appris récemment sur l'application efficace des modes mixtes de décision, mais cet apprentissage sera encore long.

## Colombie-Britannique : une description générale

Occupant le littoral pacifique au Canada, la Colombie-Britannique est la troisième province en importance au pays pour la superficie et la population. Avec ses terres et ses eaux intérieures qui s'étendent sur 953 046 kilomètres carrés ( 94 millions d'hectares ), cette province a une superficie supérieure aux superficies confondues des États américains de Washington, d'Oregon et de Californie. Ses quelque 3,7 millions d'habitants sont largement concentrés dans quelques agglomérations urbaines dans la partie méridionale de son territoire. Plus de la moitié d'entre eux habitent à Vancouver et dans des localités voisines près de l'embouchure du fleuve Fraser. Les 1,5 million qui restent occupent un territoire plus vaste que les territoires de la France et de l'Allemagne réunis. Plus de 90 % de cette vaste superficie consiste en terres domaniales.

La topographie de la Colombie-Britannique est dominée par des chaînes de montagnes qui courent du nord-ouest au sud-est dans la région occidentale de la masse continentale américaine. Entre les deux principales chaînes de la province, à savoir les Rocheuses à l'est et la chaîne Côtière à l'ouest, s'étend une vaste région vallonnée de forêts et de prairies. La région nord-est — à l'est des Rocheuses — est formée de basses prairies appartenant aux Grandes Plaines continentales. Les terres agricoles forment environ 1 % du sol provincial. Le littoral de 7 000 kilomètres est en grande partie désert. L'existence de ports non englacés en eau profonde a favorisé l'épanouissement de la grande industrie provinciale de la navigation. Les eaux au large du continent sont abritées par une abondance d'îles, dont les plus importantes sont l'île de Vancouver et les îles de la Reine-Charlotte.

La diversité des traits topographiques et des régimes climatiques de la province explique sa grande variété écologique : six des onze grandes régions biotiques du Canada sont représentées en Colombie-Britannique dans treize zones biogéoclimatiques. La province comporte des forêts humides, des zones subarctiques et des déserts et est plus diversifiée sur le plan naturel que tout État ou province d'Amérique du Nord.

La majeure partie de la province abrite des conifères, et on y trouve les forêts les plus humides et les plus sèches du Canada. C'est des forêts domaniales que provient le bois qui, pendant plus d'un siècle, a été le moteur de l'économie provinciale, et un grand nombre de collectivités rurales de la province demeurent presque entièrement tributaires des ressources ligneuses. Les sociétés forestières détiennent des droits de coupe que leur confèrent des permis reconductibles délivrés par le ministère des Forêts de la province. Au nombre des autres grandes sources de rentrées au titre des ressources naturelles, mentionnons l'extraction minière, le pétrole et le gaz, l'agriculture, la pêche et l'énergie hydroélectrique. Depuis quelques décennies surtout, le tourisme tient une place de plus en plus imposante dans l'économie provinciale.

## Histoire

### Premières nations

Les peuples autochtones qui ont occupé la Colombie-Britannique pendant des milliers d'années étaient dotés de cultures avancées à l'époque où les explorateurs européens ont atteint le littoral pacifique dans la seconde moitié du XVIII$^{e}$ siècle. Les Européens se sont d'abord intéressés au commerce des fourrures, ce qui a condamné la loutre de mer presque à l'extinction. En 1858, année où la découverte d'or dans la région du Cariboo a provoqué une ruée de prospecteurs américains, la Colombie-Britannique continentale a été déclarée colonie britannique.

Que le phénomène soit accidentel ou non, le contact avec les nouveaux venus s'est révélé dévastateur pour les peuples autochtones. La population indigène a chuté à une fraction de ce qu'elle était avant l'arrivée des Blancs en raison d'épidémies de variole et d'autres affections propagées par les marins européens. La Couronne britannique s'est emparée des terres, généralement hors de tout traité, et les Autochtones se sont trouvés confinés dans de petites réserves. Par la suite, les autorités canadiennes ont institué des politiques qui ont affaibli les cultures indigènes, soit en interdisant la cérémonie du potlatch ou en obligeant les Autochtones à placer leurs enfants dans des internats où leur langue était proscrite. Depuis cette époque, les peuples autochtones canadiens sont de plus en plus parvenus à faire de la réparation de ces vieilles injustices une priorité d'action pour les autorités provinciales et fédérales.

## Croissance économique

Aujourd'hui, Vancouver est une ville dynamique et cosmopolite qui joue un rôle de premier plan dans les échanges entre les pays de la zone du Pacifique. Elle demeure pourtant une des grandes villes les plus jeunes du continent. Elle a été constituée en corporation municipale il y a 110 ans seulement. Une décennie auparavant, on y trouvait une forêt humide où l'être humain était pour ainsi dire absent.

Lorsque la Colombie-Britannique a adhéré à la Confédération canadienne en 1871, bien des Canadiens de l'Est du pays doutaient de l'intérêt de construire un chemin de fer sur 4 827 kilomètres pour relier cette province au reste du pays, voyant dans la Colombie-Britannique une « mer de montagnes », mais l'achèvement du chemin de fer du Canadien Pacifique en 1885 a été le catalyseur de l'industrie forestière de cette province. Le mouvement d'urbanisation qui a eu lieu dans diverses régions du globe a créé une soudaine et forte demande pour les ressources en apparence inépuisables de bois de la Colombie-Britannique, et plus particulièrement pour le bois de droit fil du Douglas taxifolié. L'extraction minière a constitué l'autre grand foyer économique dans les premières années d'existence de la Colombie-Britannique.

La durabilité des ressources en bois est un sujet d'inquiétude depuis des décennies dans cette province, bien que la question n'ait reçu toute l'attention de la population que ces dernières années. En 1945, une commission royale d'enquête sur l'industrie forestière signalait

> *qu'il n'était pas trop tard pour planifier l'avenir, mais qu'il se faisait tard et que le moment était venu d'abandonner la politique de liquidation sauvage du patrimoine forestier pour se doter impérativement d'une politique d'aménagement de la forêt reposant sur le principe des rendements durables.* [ Traduction ]
>
> Sloan ( 1945, p. 9 et 10 )

Le gouvernement a suivi la commission dans sa recommandation d'établir des régimes d'occupation de longue durée pour inciter les sociétés d'exploitation à

gérer prudemment les ressources forestières. Dans les années qui ont suivi, le progrès technique et le regroupement de l'industrie en une poignée de grandes entreprises ont fait augmenter de 400 % les abattages annuels de 1956 à 1976, en une période de prospérité inégalée de la province. Si le gouvernement et l'industrie ont tous deux souscrit aux principes de la durabilité, les fruits de la croissance économique, joints à une foi populaire dans l'abondance des ressources de la province, ont eu un effet de désincitation sur les gens au moment de songer à mener une action concertée.

## Conflit d'occupation du sol

La croissance et la prospérité ont aussi eu des conséquences qui ont frayé la voie à des conflits au sujet de l'occupation du territoire domanial en Colombie-Britannique. Ainsi, la demande accrue de loisirs en milieu sauvage et la raréfaction des milieux naturels ont amené les groupes de défense des droits à faire du lobbying en vue de protéger des zones de loisirs de plein air. Par la suite, la montée des appréhensions populaires concernant l'incidence du développement humain sur l'environnement a ajouté une dimension au débat sur l'aménagement des terres publiques. Les groupes qui font partie du mouvement écologique poursuivent des buts divers : protection de la qualité des eaux, extension des aires protégées, conservation des écosystèmes encore intacts, etc. Le résultat a été une multiplication progressive des intérêts ouvertement manifestés et peut-être rivaux en ce qui concerne l'occupation du territoire domanial, et plus particulièrement du territoire forestier.

Les années 1980 ont été une décennie de vifs conflits en Colombie-Britannique sur le plan de l'aménagement du territoire. En insistant sur l'impérieux besoin d'un développement durable dans les économies du monde entier qui sont axées sur les ressources naturelles, le rapport Brundtland ( CMED, 1988 ) a encore plus concentré le conflit. Une industrie touristique en progression rapide qui avait besoin de paysages vierges pour attirer sa clientèle a été fréquemment aux prises avec une industrie forestière à la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement en bois dans les milieux naturels. En Colombie-Britannique, le débat sur l'aménagement du territoire s'est compliqué encore davantage en raison de l'engagement pris par les autorités provinciales et fédérales et les dirigeants des premières nations de régler le contentieux des revendications territoriales, de la propriété des ressources et des compétences par la négociation de traités.

Les tentatives gouvernementales de gestion de ce conflit en croissance ont été gênées par des structures encore presque exclusivement fondées sur les besoins d'une économie de ressources naturelles dans cette province. Le ministère des Forêts a conservé son autorité administrative sur la majeure partie du territoire domanial désigné comme « forêt provinciale ». En comparaison, les nouveaux ministères de l'Environnement, du Tourisme et des Loisirs n'avaient

guère d'influence, et les activités ministérielles étaient extrêmement peu coordonnées. Constitué au début des années 1970 en vue du règlement des questions d'aménagement du territoire où intervenaient des organismes publics en rivalité, le secrétariat de l'Environment and Land Use Committee a été démantelé en 1980, la province devant faire face à une économie en récession.

Les intervenants dans ce conflit qui n'étaient pas directement liés aux industries primaires se sont plaints d'être exclus de décisions qui privilégiaient l'exploitation des ressources naturelles. Ces plaintes étaient souvent adressées au ministère des Forêts, qui exerçait alors deux responsabilités que beaucoup jugeaient contradictoires, à savoir celles de maximiser les avantages économiques dont jouissait l'industrie de l'abattage du bois, et de faire reconnaître et accepter d'autres valeurs de la forêt. Plus de 80 % de tout le territoire provincial était juridiquement considéré comme forêt provinciale et était donc administré par ce ministère. Voulant influencer les décisions, les groupes écologiques et les premières nations ont fait des gestes spectaculaires pour attirer l'attention des médias, notamment des barrages de routes qui ont mené à des arrestations massives dans des régions aussi distantes l'une de l'autre que la vallée du lac Slocan, les îles de la Reine-Charlotte ou l'ouest de l'île de Vancouver.

## Au-delà de la polarisation

Les événements des années 1980 ont amené bien des habitants de Colombie-Britannique à réviser leurs vieilles perceptions de cette province comme un riche réservoir naturel de ressources naturelles et de paysages vierges. Des conflits entre groupes aux valeurs divergentes ont en outre souligné la nécessité de sauvegarder — grâce à une planification soignée — la durabilité non seulement des ressources en bois, mais aussi d'autres ressources comme les pêches, sans parler de ressources naturelles non liées à l'extraction comme la diversité biologique, les étendues sauvages et les panoramas. Cette appréciation s'est accompagnée d'une compréhension plus profonde de l'interdépendance de besoins et de valeurs auparavant considérés comme distincts et rivaux. Ainsi, les collectivités de Colombie-Britannique, tant rurales qu'urbaines, dépendent d'une saine économie des ressources et l'avenir de ressources renouvelables comme le bois et le poisson est tributaire de la conservation d'écosystèmes sains et divers. On a également constaté que la Colombie-Britannique jouissait même d'un avantage dont étaient privées bien d'autres régions du globe, soit les facteurs combinés d'une population relativement faible, d'un vaste territoire appartenant à l'État et d'infrastructures perfectionnées, d'où la possibilité de planifier en toute durabilité et d'établir un exemple pour le reste du monde. Tout ce dont on avait besoin, c'est d'une volonté politique et populaire de prendre le risque, de reconnaître que les avantages escomptés l'emporteraient de loin sur les maux causés par les nécessaires rajustements économiques et sociaux.

Face aux coûts du conflit et au besoin croissant d'aborder les questions de durabilité, on en est venu à demander vers la fin des années 1980 et au début

des années 1990 une stratégie publique complète et coordonnée de gestion des terres et des ressources publiques. En 1992, le gouvernement constituait une commission des ressources et de l'environnement ( Commission on Resources and Environment ou CORE ) chargée de conseiller le gouvernement sur les questions touchant l'aménagement du territoire, les ressources et l'environnement et de concevoir une stratégie complète d'aménagement durable comportant une planification régionale et une vaste participation du public aux décisions.

## Mandat et activités de la Commission

En vertu de la *Commissioner on Resources and Environment Act* ( Gouvernement de Colombie-Britannique, 1992 ), adoptée par l'assemblée législative de Colombie-Britannique en juillet 1992, la CORE a pour responsabilité première d'élaborer à l'intention du public et du gouvernement une stratégie panprovinciale d'aménagement du territoire et de gestion des ressources et de l'environnement en relation avec cet aménagement. Cette loi prescrit que, dans la préparation de la stratégie provinciale, la CORE accomplira les tâches suivantes :

- Établir une direction stratégique provinciale pour l'élaboration de nouvelles politiques et assurer la coordination et l'intégration de celles qui existent ; certaines politiques étaient déjà en transition rapide, puisque les organismes provinciaux essayaient de répondre aux attentes de la population sur le plan de l'intégration et l'efficience et de l'exploitation plus durable des ressources.

- Dresser et contrôler des plans régionaux d'aménagement du territoire pour résoudre les grandes questions d'affectation du sol, et particulièrement la désignation de nouvelles zones protégées en fonction de l'engagement pris par les autorités de porter de 6 à 12 % la superficie protégée dans la province ; les conflits d'affectation avaient subi une escalade et la multiplication des actes de désobéissance civile ( barrage routier, « cloutage » d'arbres, etc. ) et de campagnes ingénieuses d'information publique et de lobbying a eu pour effet de déstabiliser les instances de décision et d'accroître l'incertitude pour tous les intéressés. Auparavant, on s'était occupé de ces questions ponctuellement, de vallée en vallée ; la création de plans régionaux permettrait de les aborder avec plus de stratégie et d'efficience.

- Concevoir des moyens plus efficaces pour que les collectivités ( avec toute la gamme des intérêts relatifs aux ressources et à l'environnement ) participent de façon constante aux décisions prises au niveau

local en matière de gestion des ressources ; une grande diversité d'organismes communautaires ( tables rondes, associations du domaine des ressources, etc. ) s'étaient déjà constitués dans toute la province, car la population cherchait de nouvelles façons de participer aux décisions gouvernementales, tout en conciliant les différences en son sein ; ces initiatives ont été motivées par une insatisfaction générale à l'égard des modes ordinaires de consultation publique qui faisaient des décideurs délégués les arbitres ultimes des conflits d'intérêts publics et donnaient peu d'occasion de rapprochement aux intérêts en opposition.

- Concevoir un régime de règlement des différends en matière d'aménagement du territoire, de ressources et d'environnement avec un accent sur la prévention des différends, ainsi que sur la sauvegarde de l'équité et de la responsabilité administratives.

- S'assurer que les droits des Autochtones et les négociations de traités seraient respectés et ne subiraient aucun préjudice ; en d'autres termes, si les premières nations décidaient de participer à l'élaboration de la stratégie d'aménagement du territoire, les décisions prises ne les lieraient pas dans les négociations ultérieures de traités ; la province avait récemment révoqué une politique vieille de 100 ans de non-négociation de traités avec les premières nations et s'était engagée à régler les revendications territoriales par négociation ; règle générale, les gens reconnaissaient que les terres et les ressources provinciales touchées par une stratégie d'aménagement pourraient également être visées par des traités et ils convenaient en outre que les questions d'aménagement devaient être résolues plus tôt que ne pouvaient être négociés des traités, mais aussi que l'adoption d'une stratégie de durabilité était au mieux des intérêts de tous, quel que soit l'aboutissement des pourparlers relatifs à la propriété du sol et aux compétences dans les régimes fonciers.

- Donner l'occasion aux intérêts économiques, écologiques et sociaux, ainsi qu'aux autorités locales, provinciales et fédérales et aux peuples autochtones, de participer à l'élaboration et à l'application de la stratégie d'aménagement du territoire.

- Surveiller et contrôler l'application permanente de la stratégie provinciale d'aménagement.

La manière la plus ordonnée de concevoir cette stratégie aurait été de procéder successivement aux étapes suivantes : élaboration d'une politique, planification de l'occupation du sol, application et surveillance locales. L'intensité du débat et le vif désir du public de voir des mesures concrètes ont toutefois contraint la commission à s'attaquer simultanément à tous les aspects de

son mandat. L'urgence de la situation a également forcé les ministères à élaborer des politiques et des programmes clés, comme le *Code des pratiques forestières*, de façon indépendante bien que ces éléments aient éventuellement pu tenir une place essentielle dans la stratégie provinciale d'aménagement du territoire. Cette « action sur tous les fronts » a fait ressortir la nécessité d'une coordination.

## Plan de travail de la commission

### Direction provinciale

Pour établir une direction stratégique, CORE a entrepris :

- d'élaborer une *charte de l'aménagement du territoire* énonçant les principes de la durabilité, de la participation populaire et de la protection des droits des Autochtones comme fondements de la stratégie d'occupation du sol ;
- d'arrêter des politiques stratégiques et des objectifs intégrés d'aménagement du territoire avec le concours des ministères afin de donner plus de poids à cette charte ;
- d'examiner le système d'exécution des travaux d'aménagement en vue d'en accroître l'efficacité et l'efficience générales.

### Plans régionaux

Lorsque les autorités ont constitué la commission, elles ont indiqué dans quelles régions seraient dressés les premiers plans régionaux, nommément l'île de Vancouver et les régions de Cariboo-Chilcotin et de Kootenay, où les conflits d'aménagement ont récemment été les plus nombreux et les plus intenses. CORE a lancé des processus de planification en aménagement du territoire dans les trois régions ( la région de Kootenay a été subdivisée par la suite ) et fixé des délais cibles d'achèvement de 18 mois.

### Processus participatifs en milieu communautaire

Pour s'appuyer sur les initiatives communautaires en cours et essayer des modes négociés de participation publique aux décisions gouvernementales à l'échelon local, CORE a entrepris des projets pilotes dans diverses localités de la province où on avait observé aussi bien un conflit de gestion des ressources qu'une volonté de participation de tous les intéressés. De plus, la Commission a coparrainé un atelier sur les processus participatifs locaux à l'intention des représentants des tables rondes locales de toute la province en vue d'en obtenir des renseignements et des avis supplémentaires.

### Règlement des différends

Pour concevoir un régime de règlement des différends, CORE a étudié les mécanismes de recours en place et mis en évidence les lacunes du système. Elle a aussi mis au point des modes de prévention, dont la négociation et la médiation.

### Droits des Autochtones

Pour garantir que les droits et les négociations de traités des Autochtones seraient respectés et ne subiraient aucun préjudice, CORE a produit, en consultation avec les premières nations, plusieurs documents de travail exposant les options de participation des Autochtones à l'élaboration de la stratégie d'aménagement du territoire. De plus, elle a travaillé avec les ministères à clarifier la politique gouvernementale selon laquelle la participation des Autochtones aux travaux d'élaboration de cette stratégie ne léserait en rien leurs droits dans le cadre de la négociation de traités.

### Participation publique

Pour que tout l'éventail des intérêts en cause et toute la population aient une véritable chance de se faire entendre dans l'élaboration de la stratégie provinciale, CORE a lancé une grande diversité de processus de participation publique. Comme guide, il y a eu des forums multisectoriels de politiques, des assemblées ouvertes dans des localités de toute la province et divers documents de travail publics. Pour l'élaboration des plans d'aménagement du territoire et de gestion des ressources au double niveau régional et local, CORE a mis en place un mécanisme de négociation publique — appelé mécanisme de décision mixte — en s'inspirant de l'expérience de la province et du voisin américain.

### Surveillance indépendante

Ayant établi les objectifs provinciaux et les mécanismes d'élaboration de la politique et des plans régionaux, CORE a trouvé un grand nombre d'indicateurs économiques, sociaux et écologiques devant servir de point de départ à l'établissement d'un programme complet de contrôle de durabilité.

## Progrès de l'élaboration de la stratégie provinciale d'aménagement du territoire

En mars 1995, CORE avait mené à bien six processus de décision mixtes et de nombreux autres processus de consultation. Elle avait produit 17 rapports publics avec des recommandations relatives à tous les aspects de son mandat. Tantôt les mécanismes de décision mixtes ont permis de faire l'unanimité sur

toutes les questions, tantôt le processus a dégagé un large terrain d'entente et clairement indiqué la nature et la portée des décisions gouvernementales requises. Les interventions et décisions découlant de processus et de rapports du CORE, de même que les initiatives gouvernementales associées, ont fait considérablement progresser l'établissement et l'application d'une stratégie provinciale d'aménagement du territoire. Les réalisations clés de CORE, acquises ou prochaines, sont décrites en partie plus loin.

## Direction provinciale

Pour consolider les directions stratégiques, les autorités provinciales ont pris les mesures suivantes :

- adopter la *charte d'aménagement du territoire* comme politique provinciale ;
- créer un bureau de coordination de l'aménagement du territoire pour coordonner les activités des ministères s'occupant des ressources naturelles, ainsi que les mesures d'application des plans régionaux et infrarégionaux ;
- rendre publique une version provisoire de la loi sur les stratégies de la croissance pour améliorer la gestion de la croissance urbaine, ce qui comprend un grand nombre des objectifs et des mécanismes proposés, en matière d'aménagement du territoire, en vue d'améliorer la coordination des travaux d'aménagement du territoire domanial et des terres visées par le règlement des revendications territoriales ;
- mettre en application un code de pratiques forestières en vue d'améliorer les pratiques d'exploitation de la forêt et de leur conférer un fondement législatif ;
- élaborer un plan de renouvellement forestier en vue de réinvestir partiellement les redevances forestières dans les forêts provinciales et les localités qui vivent de la forêt ;
- adopter une loi sur l'évaluation environnementale pour uniformiser les modes intersectoriels d'évaluation de l'incidence de projets à spécificité locale ;
- constituer la commission des traités pour la surveillance des négociations de traités entre les premières nations et les autorités provinciales et fédérales.

CORE a recommandé que l'on adopte une loi-parapluie sur la durabilité afin de donner un fondement juridique à la stratégie d'aménagement du territoire, de sanctionner les engagements pris en matière de durabilité, de

permettre une prise de décisions équitable et ouverte à la participation, de mieux coordonner les activités de planification et d'élaboration de politiques relatives aux ressources publiques et de garantir l'évolution et le perfectionnement constants de la stratégie.

## Plans régionaux

CORE a achevé le dernier des quatre plans régionaux en octobre 1994. En mars 1995, les autorités provinciales avaient pris les décisions définitives concernant l'application de ces plans dans toutes les régions visées en fonction des recommandations de CORE. Ces plans portaient sur 20 millions d'hectares au total, soit presque le quart du territoire provincial. Ils prévoyaient 942 000 hectares de nouvelles terres protégées en 42 zones, 3 655 millions d'hectares de terres en gestion spéciale et 4 135 millions d'hectares en gestion intensive. Le reste était destiné à l'occupation et à la gestion intégrée des ressources. ( Les terres en gestion spéciale sont des territoires où l'on met l'accent sur des valeurs non extractives dans les pratiques de gestion des ressources. Quant aux terres en gestion intensive, ce sont des territoires où l'on privilégie des relèvements de production des ressources par des activités d'amélioration. )

Dans les régions de la province où la controverse est moindre, une instance interorganismes de planification infrarégionale s'occupe des questions d'affectation du sol. Environ 60 % du territoire provincial est soit assujetti à un plan d'affectation approuvé, soit en cours de planification par la CORE et les mécanismes interorganismes. Le gouvernement provincial s'est aussi occupé de plusieurs dossiers de vieille date dans les régions non peuplées de la province en créant des zones protégées dans les bassins Tatshenshini-Alsek ( vaste milieu sauvage de 958 000 hectares ), de Khutzeymateen ( habitat côtier de prédilection du grizzly, d'une superficie de 44 902 hectares ) et de Kitlope ( qui est le plus grand bassin vierge de forêts humides tempérées au monde avec 317 291 hectares ).

## Processus participatifs en milieu communautaire

Fort de son expérience des projets pilotes et des consultations à grande échelle, CORE a recommandé à la province d'encourager les régions à constituer des conseils de ressources communautaires multisectoriels ( à mandat de concertation et à participation volontaire ) comme organes consultatifs auprès des autorités. On a créé de tels conseils dans toutes les régions CORE dans le cadre de l'application des plans régionaux.

## Règlement des différends

CORE se dote d'un service de médiation pour faciliter le règlement des différends. Elle a recommandé au gouvernement de rationaliser et de regrouper les fonctions actuelles et requises d'appel et d'instituer une commission des appels

en matière de durabilité. Le gouvernement a fait un premier pas dans cette direction en adjoignant un secrétariat commun à un certain nombre de commissions d'appel en place.

### Droits des Autochtones

CORE a recommandé pour les processus d'aménagement du territoire un cadre de participation autochtone qui associera de plus près les Autochtones aux travaux de planification, tout en s'occupant des questions qui se posent dans l'intervalle et du passage au régime des traités.

### Participation publique

CORE a recommandé qu'un droit général de participation publique soit institué par la loi sur la durabilité et qu'un code de conduite soit adopté afin d'accroître l'efficacité et l'équilibre de la communication civile dans tous les processus de participation, et de favoriser la responsabilité et la bonne foi dans les négociations.

### Surveillance indépendante

CORE met plus l'accent sur la surveillance et le contrôle en regroupant une diversité de programmes de surveillance de l'environnement et des ressources dans son rapport de situation annuel sur la durabilité.

## Éléments essentiels de la stratégie provinciale d'aménagement du territoire

Les éléments essentiels de la stratégie d'aménagement du territoire sont déjà arrêtés en grande partie. Le cadre conceptuel est maintenant clair et comprend les éléments suivants :

- direction provinciale donnée par un cadre juridique qui énonce les principes, les objectifs et les politiques stratégiques devant présider à la planification et à la prise de décisions en matière de durabilité ;
- coordination interne et coordination entre les différents paliers de gouvernement ( niveaux fédéral, provincial et local et milieux autochtones ) pour garantir l'efficacité des principes, des objectifs et des politiques de gestion du territoire et de ses ressources ;
- régime de règlement des différends prévoyant des mécanismes d'examen et d'appel simples, accessibles et uniformes et privilégiant la

prévention des conflits grâce à des mesures efficaces de participation publique et de coordination interagences ;

- processus participatifs qui donnent véritablement la possibilité au public d'influencer les décisions, ainsi que de concilier les intérêts rivaux ;
- surveillance indépendante qui contrôle l'efficacité générale de la stratégie et renforce tout ce qui est adaptation et évolution continuelles.

Ensemble, ces éléments sont des instruments essentiels d'une gestion de durabilité.

## Analyse

Une participation publique féconde représente un ingrédient essentiel pour un bon gouvernement représentatif. Dans le monde complexe où nous vivons et au milieu des pressions écologiques, économiques et sociales grandissantes qui s'exercent, les gens veulent être associés de plus près aux décisions et avoir voix au chapitre dans la détermination de l'intérêt public, surtout lorsque les décisions prises les touchent directement. Ajoutons que le gouvernement a besoin du soutien éclairé de la population pour faire les choix lui permettant de cheminer dans la voie de la durabilité.

L'adoption par CORE d'un mode de décision mixte hautement participatif dans ses travaux d'aménagement du territoire constitue un pas en avant dans la démarche de consultation, de médiation et d'évaluation devant conduire à la recommandation d'un plan régional d'occupation du sol. La stratégie adoptée attire l'attention sur le plan national et international en raison de l'importance de la durabilité et du besoin universel de trouver de nouvelles façons d'atténuer les conflits en matière d'aménagement du territoire.

## Notions clés

### Mode de décision mixte

#### Signification

Le mode de décision mixte est un mode de concertation où ceux qui détiennent l'autorité ont le pouvoir de prendre une décision publique et ceux qui sont touchés par cette décision, celui de chercher un résultat qui est favorable ( plutôt que défavorable ) aux intérêts de tous les intéressés. En un sens plus général, la notion de décision mixte est celle d'une participation directe et efficace de la population aux décisions gouvernementales. Elle embrasse une gamme d'activités : consultation et information publiques, assemblées

populaires, séances ouvertes de discussion, etc. Elle ne change en rien la responsabilité ni le pouvoir juridique dévolu au gouvernement de prendre des décisions. Elle ne signifie pas non plus que l'unanimité doit se faire pour que le processus réussisse. Le mode de décision mixte permet plutôt, grâce à la participation de tous ceux qui sont le plus concernés ou touchés par un résultat ou qui connaissent le mieux la question, d'arrêter des décisions bien éclairées, pondérées et définitives.

### Éléments importants

La pierre angulaire du mode de décision mixte est la solution des problèmes dans la collaboration. Toutes les parties sont amenées à collaborer parce qu'elles constatent que leurs objectifs sont interdépendants. Invariablement, une partie ne pourra obtenir ce qu'elle veut sans l'appui ni l'intervention d'autrui. Ce processus repose sur l'hypothèse selon laquelle chaque partie a plus à gagner en travaillant avec les autres à la solution d'un problème conjointement défini qu'en recourant à d'autres méthodes pour influencer la politique publique ( négociation politique, lobbying, campagnes, boycotts, démarches en justice, et autres. ).

Dans un mode de décision mixte, on suppose que le décideur ( qui est habituellement un organisme public ) travaillera, sur un pied d'égalité avec les représentants des gens touchés par la décision, à la négociation de résultats devant se révéler acceptables au plus grand nombre. La possibilité de trancher une question revient temporairement au groupe représentatif, lequel comprend le décideur. Lorsqu'on en vient à un accord, on s'attend à ce que la décision du groupe soit appliquée.

La clé du succès réside dans une structuration du processus qui associera les représentants des parties à la conception et à l'élaboration de la démarche, ainsi qu'aux négociations sur les questions de fond. La participation va du stade initial, où on juge s'il convient d'appliquer un mode de décision mixte, au stade ultime de l'application de l'accord et du contrôle de son résultat.

L'instrument de concertation dans un mode de décision mixte est la négociation fondée sur l'arbitrage des intérêts.

### Négociation fondée sur l'arbitrage des intérêts

La négociation est un processus où les parties à un litige conçoivent leurs propres solutions. Cette démarche peut prendre la forme d'affrontement de positions ( processus « perd ou gagne » qui aboutit souvent à une impasse ou à un compromis ) ou d'une solution de problèmes en collaboration que l'on appelle « arbitrage des intérêts » ( également appelée démarche d'établissement de consensus, de résolution par concertation, de négociation coopérative ou de négociation raisonnée ). L'arbitrage des intérêts est une tentative structurée et délibérée des parties à un litige en vue d'obtenir, grâce à la collaboration, un résultat qui tienne compte des intérêts de tous.

Les parties à une négociation n'hésitent habituellement pas à énoncer ce qui représente pour elles des résultats idéaux et qui constitue la position respective de chaque négociateur. Dans une négociation de positions, il faut des compromis qu'aucune partie ne veut faire, surtout lorsque les enjeux sociaux, écologiques et économiques sont importants. L'arbitrage des intérêts offre une solution de rechange en la matière.

Les intérêts sont les buts et les objectifs ( besoins, désirs, soucis et appréhensions ) à la base des positions adoptées par les négociateurs. Dans un arbitrage des intérêts, on incite les parties à écarter leurs positions de négociation pour plutôt exprimer les intérêts qui les sous-tendent et à travailler ensemble à fondre ces intérêts dans un accord qui soit le plus satisfaisant pour tous.

## Cadre d'exécution

Un mode mixte de décision complexe et multilatéral comprend généralement les étapes que nous allons décrire.

### Avant la convocation des participants

#### Préparation

L'étape de la préparation vise à :

- jeter les bases des étapes ultérieures :
  - en établissant nettement les objectifs, la portée et les méthodes de la démarche,
  - en clarifiant le cadre de référence ( politiques ), l'information et le soutien technique nécessaires à la prise de décisions et au contrôle de leur application,
  - en veillant à ce que les encouragements et les méthodes nécessaires à une collaboration ( organismes ) soient en place avec les ressources financières qui les soutiendront,
  - en constituant une « clientèle » et en établissant des liens de communication,
  - en créant une crédibilité personnelle, organisationnelle et administrative ( procédures ) auprès des éventuels participants,
  - en faisant connaître la nature et l'étendue du processus au grand public ;
- jeter les bases d'une participation orientée du public en définissant nettement lesquels des éléments du processus sont acquis ou négociables et à quelles données et orientations ( politiques ) les parties doivent se reporter.

### Évaluation

L'étape de l'évaluation vise à :

- évaluer ( à l'aide de critères de préparation ) dans quelle mesure le décideur et les parties sont prêts à appuyer le processus de table ronde et à y participer ;
- permettre aux éventuels participants :
  - de porter un jugement tout à fait éclairé sur le caractère approprié et faisable d'une démarche d'arbitrage des intérêts ( après la convocation des participants, on encouragera ceux-ci à juger ensemble de cette opportunité et de la faisabilité et à s'entendre officiellement pour entreprendre la démarche ),
  - de passer entièrement en revue ce qu'ils voient comme solutions de rechange à un résultat négocié,
  - de sonder la volonté de leurs commettants d'appuyer un processus de table ronde,
  - d'aider à identifier ceux qui doivent participer,
- permettre aux décideurs de juger de l'opportunité et de la faisabilité d'un résultat négocié ;
- permettre une évaluation objective par des tiers de cette opportunité et de cette faisabilité.

## Après la convocation des participants

### Conception de la démarche

L'étape de la conception de la démarche vise à :

- créer une tribune appropriée à un mode de décision mixte, ainsi qu'une procédure pratique de soutien ( avec des règles pour diriger le processus et des liens de communication soigneusement structurés entre les représentants et leurs commettants ) ;
- susciter la compréhension et permettre aux relations de travail d'évoluer ( cultiver un climat de négociation coopérative ) ;
- permettre aux participants de choisir un médiateur qui facilitera la démarche ;
- permettre aux participants ( en consultation avec le décideur ) d'en venir à une nette compréhension des conditions qui régiront la mise en application d'un résultat négocié.

### Élaboration d'un accord

L'étape de l'élaboration d'un accord vise à :

- donner la possibilité aux participants de s'entendre sur un ensemble de recommandations au mieux des intérêts de tous ;
- aller chercher un vaste appui chez les commettants pour l'accord ainsi conclu.

La négociation des questions de fond dans un mode de décision mixte exige des participants :

- qu'ils mettent en évidence les questions qu'ils veulent résoudre ( dans le cadre de leur mandat ) ;
- qu'ils ne parlent plus de leurs positions sur les questions, mais plutôt de leurs besoins et de leurs intérêts fondamentaux ;
- qu'ils créent un éventail d'options capables de satisfaire les intérêts de tous ;
- qu'ils élaborent une entente en fonction de critères objectifs ;
- qu'ils évaluent si l'accord peut être appliqué ;
- qu'ils donnent une forme définitive à leur accord ;
- qu'ils fassent ratifier celui-ci par leurs commettants.

## Après la conclusion d'un accord

### Application et contrôle

En dernière étape, on se donne les moyens d'appliquer l'accord négocié et de surveiller cette application. Les exigences en matière d'application et de contrôle font souvent partie d'un accord global sur les questions de fond. Les ententes en matière d'aménagement du territoire nécessitent habituellement la poursuite des négociations à cette étape. Des dispositions efficaces d'application et de contrôle devraient donc inclure une procédure pour toute négociation future en vue d'assurer un succès durable à l'entente.

Cette dernière étape vise à :

- définir des exigences d'application et s'entendre sur elles ;
- établir des moyens de contrôler l'application de l'accord et de réviser celui-ci au besoin ;
- ménager une large participation à la mise en application, favorisant ainsi le partage des responsabilités et des comptes à rendre ;
- créer des mécanismes de constatation et d'examen des questions nouvelles.

Les questions d'application et de contrôle relèvent généralement de l'instance officielle de décision, mais le groupe de négociation peut participer à des réunions périodiques d'examen des progrès.

### Limites

Ce ne sont pas tous les modes de décision mixtes qui aboutiront à un consensus en bonne et due forme. Tout dépend de facteurs extérieurs comme le cadre de référence ( politiques publiques ), l'information dont on a besoin et le fait de disposer du temps et des ressources nécessaires pour soutenir le processus. Précisons toutefois que politiques, information et ressources ne suffiront pas à garantir le succès de la démarche. Tout dépend aussi du désir des participants de collaborer pour parvenir à un résultat novateur qu'il serait impossible d'atteindre si les participants agissaient seuls. Les progrès seront lents si certains ont l'impression ou donnent aux autres l'impression d'être capables d'obtenir ce qu'ils veulent indépendamment du reste du groupe.

Même si on ne peut conclure un accord en bonne et due forme, les participants peuvent encore faire œuvre utile en définissant clairement les problèmes, en ciblant mieux les questions et en dégageant l'éventail des solutions possibles. Par de bonnes relations de travail et une compréhension mutuelle, on parviendra en tout cas à de meilleurs résultats.

## Arbitrage des intérêts et apprentissage[1]

Dans un arbitrage des intérêts, les participants ont besoin d'orientations particulières pour être en mesure de bien communiquer et travailler ensemble. Par ailleurs, il ne peut y avoir d'apprentissage de fond sans une collaboration ni une itération du processus nouvellement appris. On acquiert les compétences nécessaires en analysant ses intérêts propres, en les communiquant à des personnes ayant des intérêts, des vues et des besoins différents, en écoutant les autres exprimer leurs intérêts, en définissant ensemble les principes fondamentaux, en concevant de nouveaux instruments d'analyse pour mesurer l'avancement de ses propres intérêts et les effets possibles de l'adoption de solutions de rechange, en délimitant un problème commun et en découvrant des solutions « gagnantes » dans la collaboration. La découverte de telles solutions est une démarche itérative de proposition, de discussion, d'analyse d'effets et de comparaison de possibilités.

[1] L'analyse de cette section s'inspire de la théorie de l'apprentissage exposée par Bernard et Armstrong ( présente publication ).

## Amélioration de la gestion des affaires publiques par le mode de décision mixte

Le mode de décision mixte est l'occasion pour le gouvernement de faire appel à un éventail de vues, d'intérêts et d'expériences qui soit le plus large possible dans tout ce qui est élaboration et application de la politique publique. Il peut s'agir d'un complément pour un gouvernement représentatif traditionnel, car on rapproche les décideurs des gens concernés par leurs décisions et on combat directement des sentiments d'aliénation dont l'effet dysfonctionnel est marqué dans les modes de décision ordinaires.

Le consensus établi par une démarche d'arbitrage des intérêts en politique publique où toute la diversité possible des intérêts se trouve présentée en tout équilibre est politiquement irrésistible pour le gouvernement et n'implique aucune cession officielle de pouvoirs décisionnels. Même là où l'arbitrage des intérêts ne permet pas de s'entendre sur toutes les questions, participants et décideurs n'en ont pas moins l'occasion de connaître toute la gamme des intérêts et de profiter d'une meilleure information, d'une analyse comparative et d'un apprentissage de fond. Il en résulte inévitablement des décisions plus pondérées, mieux éclairées et plus stables, car on s'assure la participation des gens les plus intéressés ou touchés par les résultats ou qui connaissent le mieux les enjeux.

Pour rendre l'arbitrage des intérêts plus efficace dans l'élaboration de la politique publique, le gouvernement devrait directement s'associer à un mode de décision mixte sur des questions précises pour une certaine période et s'efforcer, de concert avec les gens touchés par les décisions, de parvenir à un consensus ou, du moins, de prendre des décisions plus éclairées. Comme ce processus aide à concilier des objectifs qui, souvent, sont foncièrement divergents, il s'agit là d'un instrument particulièrement puissant d'intégration des intérêts sociaux, écologiques et économiques. Un mode de décision mixte exige des énoncés de principes ou d'objectifs émanant du haut et une négociation publique fortement participative qui vienne du bas. Pour ménager une durabilité sociale, écologique et économique, il faut un rapprochement constant et dynamique sur tout l'éventail des intérêts, car on doit confronter les décisions de politique publique tout au long de leur application avec l'information et l'expérience nouvelles. Les liens qui se créent entre intérêts rivaux tout au long d'une démarche de décision mixte favorisent la stabilité, tout comme un processus d'équilibre dans la collaboration renforce la compréhension et le respect et permet une adaptation plus souple à l'information et à l'expérience nouvelles. Un processus ainsi soutenu contribue donc à l'obtention d'un résultat durable.

Dans un mode de décision mixte, le processus d'apprentissage est généralement irréversible, car les participants apprennent à comprendre et à respecter le point de vue d'autrui et se familiarisent avec un puissant instrument leur permettant de bien percevoir leurs propres intérêts et les meilleures façons

de les faire valoir par la concertation. Malgré des frictions et une insatisfaction qui sont demeurées vives, l'expérience CORE en Colombie-Britannique indique que les participants à un processus de décision mixte à grande échelle sur le plan régional continuent à parler d'intérêts et demandent que l'on poursuive la démarche à l'échelon local en vue de l'application des plans régionaux avec une planification locale et un contrôle permanent par les citoyens.

Le mode de décision mixte offre une forte incitation à cerner son propre intérêt par une analyse soignée des autres possibilités qui s'offrent ( démarches en justice, actes de désobéissance civile, lobbying ou réalisation de campagnes dans les médias ), et à bien saisir les intérêts de ceux qui peuvent avancer cet intérêt propre ou y faire obstacle. Cela mène non seulement à des solutions de fond « gagnantes », mais aussi à d'éventuelles relations étroites entre des groupes auparavant rivaux.

En matière d'intégration sociale, économique et écologique, le mode de décision mixte peut grandement améliorer la gestion des affaires publiques en réduisant au minimum la distance de dysfonctionnement entre les décideurs et les gens touchés par les décisions et en remédiant au caractère souvent non représentatif des minorités au pouvoir.

## Préparation

Une démarche coopérative axée sur l'apprentissage en élaboration de politiques publiques exige un certain degré de préparation de la part de tous les participants, y compris le gouvernement. On doit nettement définir le mandat de l'exercice et l'assujettir à un cadre stratégique et budgétaire qui oriente les parties vers une solution réaliste et acceptable. Un tel processus demande aussi de l'information, un soutien technique et administratif et une évaluation approfondie avant les pourparlers si l'on veut s'assurer la participation et la collaboration de tous les intéressés.

Il importe cependant aussi de ne pas se montrer trop rigide. Dans un mode de décision mixte, l'apprentissage signifie que l'on peut améliorer tant la politique de fond que les règles de procédure à la faveur de l'interaction des participants. Ainsi, les participants au processus de négociation régionale dans l'île de Vancouver ont été incapables d'en venir à un consensus, en grande partie parce que les autorités n'avaient prévu aucune politique de transition économique, mais cette absence a amené les négociateurs à concevoir et à communiquer aux autorités une stratégie de transition détaillée, pondérée et hautement pragmatique qui a été adoptée par la suite par le gouvernement au moment de mettre le plan définitif en application. Ajoutons que la méfiance des parties entre elles et à l'égard de l'autorité a fait que la démarche et les règles de procédure ont dû tout simplement être négociées et améliorées par tâtonnement pour une diversité de processus de négociation. La province a ainsi acquis une riche

expérience à laquelle on a l'habitude de se reporter dans toute nouvelle négociation.

Souvent, pour être sûr que tous les intéressés verront la négociation comme la meilleure solution, le gouvernement doit clairement dire qu'il apportera des changements, que les gens participent ou non. De plus, comme les groupes n'auront probablement pas le même degré de préparation, ni la même capacité de participer efficacement, un instrument d'organisation ou de facilitation de processus de consultation comme CORE doit ménager une participation équilibrée. Cela peut devenir une difficulté pour le facilitateur si ses efforts sont tenus pour injustes par des parties qui s'exposent à perdre des pouvoirs acquis.

Une autre difficulté liée à la préparation des participants peut se présenter si ceux-ci se méfient tant les uns des autres qu'ils établissent des règles du jeu qui les empêcheront d'en venir à un consensus. C'est ce qui est arrivé dans la région CORE de Cariboo-Chilcotin où les règles de décision exigeaient l'unanimité sur tous les points. Les participants se sont entendus sur un grand nombre de questions, mais ce consensus a été abandonné par la suite parce qu'ils n'avaient pu s'accorder sur tous les points. Le facilitateur aurait pu imposer des règles de fonctionnement plus souples, mais la défiance des participants aurait sans doute mené ceux-ci à l'échec de toute manière. Il faut laisser ces choses se donner libre cours et finir par y voir une expérience d'apprentissage.

La tension entre la préparation, qui ne s'obtient que par l'imposition par le haut de règles de fond et de procédure, d'une part, et le « désordre » d'un apprentissage progressif, d'autre part, peut venir éprouver le dessein politique du gouvernement de continuer à appuyer des processus de décision mixte pendant une période d'apprentissage et de changement. Toutefois, malgré l'ampleur des frictions et de l'insatisfaction devant l'impossibilité d'en venir à un consensus dans les premiers processus engagés, le public n'a guère tendance à vouloir abdiquer le droit de participer directement aux grandes décisions de politique publique, tout au contraire.

La préparation est une question qui se pose à l'amorce d'un processus de négociation et pendant son déroulement. Pour apprendre, il faut y mettre le temps, et la période en cause varie selon les participants. Pour la Colombie-Britannique, la mise au point de plans régionaux d'aménagement du territoire paraissait une tâche si urgente que le gouvernement a arbitrairement assigné des limites temporelles aux négociations, soit un délai moyen de 18 mois environ. Il se peut toutefois que les délais impartis aient restreint le processus d'apprentissage et la capacité des participants à établir un consensus.

## Compromis

Dans un mode de décision mixte, les parties n'ont pas à déroger ni à renoncer à leurs intérêts et à leurs valeurs fondamentaux, mais ils doivent faire la

différence entre les valeurs et intérêts fondamentaux et les valeurs et intérêts qui ne tiennent pas compte des besoins d'autrui. Comme l'appréciation des choses varie selon les groupes, l'auto-analyse, la communication et la compréhension des intérêts de chacun sont nécessaires si on veut en arriver à une solution avantageuse pour tous.

Un autre exemple en Colombie-Britannique est celui de l'abattage forestier. Généralement parlant, l'intérêt des écologistes est de sauvegarder la biodiversité et de veiller à ce que des valeurs autres que celle de la production de bois — qualité visuelle, usage récréatif, aspects esthétiques, etc. — soient cultivées. Par ailleurs, les travailleurs veulent la sécurité d'emploi, les collectivités rurales, la diversification et la stabilité économiques, et les entreprises, un rendement sûr de leurs investissements. Un mode de décision mixte peut produire une solution « gagnante » si des techniques de récolte forestière plus respectueuses de l'environnement mènent à une exploitation à moindre échelle et à des projets de reboisement créateurs d'emplois, si on ménage une économie rurale plus diversifiée par la protection des stocks halieutiques et des valeurs touristiques et si les entreprises obtiennent des rendements plus sûrs grâce à une atténuation des conflits et une production ligneuse plus durable.

Les conflits peuvent certes être débilitants, mais ils peuvent aussi se révéler créateurs si la concertation engendre une diversité enrichissante des points de vue, une compréhension plus large et des résultats équilibrés et synergiques. La crise peut amener tous les intérêts à accepter une nouvelle optique, mais elle peut aussi les mettre au défi de soigneusement examiner leurs propres postulats, valeurs et croyances à la lumière d'une meilleure information et de nouvelles idées et de voir quels rajustements de leur optique actuelle s'imposent. Ainsi, dans le conflit de l'abattage, les participants ont réévalué la durabilité à long terme des niveaux actuels d'abattage et comparé une politique de protection totale des milieux naturels à une solution de rechange consistant à se doter d'un nouveau code de pratiques forestières avec moins de protection, mais une gestion efficace de toutes les valeurs de la forêt.

Dans un mode de décision mixte, les parties à un litige public n'ont pas à renoncer à leurs grandes valeurs, mais la crise devrait amener chacune d'entre elles à repenser et peut-être à tempérer ses principes immuables en raison d'une compréhension nouvelle d'autres points de vue et d'autres besoins, ainsi que du caractère foncièrement insuffisant du statu quo à l'origine du conflit. Il est sain de remettre régulièrement en question nos principes fondamentaux — en les confrontant avec d'autres points de vue légitimes, de nouveaux renseignements et de constants apports de l'expérience — soit pour renouveler nos convictions, soit pour y apporter des rajustements réalistes. Pour s'engager efficacement dans cette voie, il faut une intense expérience d'apprentissage.

À la base même des perspectives d'apprentissage dans un mode de décision mixte, il y a le respect des autres parties et la volonté de négocier de bonne foi. CORE a élaboré un code de conduite pour orienter les processus en

conséquence, mais une tâche clé du médiateur ou du facilitateur est de surveiller cet aspect et d'assurer une participation équilibrée et féconde. La collaboration n'est efficace que si les parties consentent à apprendre les unes des autres. L'efficacité de la collaboration repose sur la volonté des participants de comprendre et d'exprimer honnêtement leurs propres intérêts, ainsi que de se mettre à l'écoute d'autrui et de comprendre ses vues.

## Intégrité du processus

Dans un mode de décision mixte, toutes les parties, gouvernementales et autres, doivent nettement comprendre au départ le rôle et les responsabilités de chacun. Les participants doivent savoir que leur rôle est de conseiller le décideur public, mais le gouvernement doit aussi être prêt à appliquer une décision prise par consensus dans toute la mesure possible. Il doit être représenté à titre de personne morale comme une des parties à la négociation et informer immédiatement les autres participants des contraintes de politiques et de budget qui entrent en jeu. La procédure qui sera appliquée si les négociations n'aboutissent pas à un consensus doit être clairement comprise au départ. En Colombie-Britannique par exemple, CORE a rédigé et publié un rapport public. Les processus seront nettement en danger si le gouvernement n'est pas sincère dans son désir de mettre en jeu et d'écouter toute la gamme des intérêts publics dans l'élaboration de la politique publique. Les objectifs, les attentes et une ligne de conduite devraient être énoncés au départ, et tout le mode de décision mixte devrait être transparent si on entend obtenir un résultat positif, avec ou sans consensus.

Une telle transparence garantira une concordance entre la théorie épousée de la participation publique et la théorie effectivement appliquée. Pour encourager toutes les parties à négocier de bonne foi, le gouvernement ne doit pas laisser celles-ci court-circuiter le processus en faisant directement du lobbying auprès des ministres. L'apprentissage nécessaire à un mode de décision mixte qui donne les résultats escomptés exige au moins une confiance prudente. Cela pourrait se révéler particulièrement difficile si la demande populaire d'une participation accrue s'ancre dans de vifs sentiments d'aliénation, de cynisme et de conflit. Toutefois, si les attentes exprimées ne trouvent pas réponse, le gouvernement devra s'attendre à de vives réactions de la part de gens qui se seront sentis trahis.

## Négociations publiques et marges d'apprentissage

Comme le font remarquer Bernard et Armstrong ( présente publication ), l'apprentissage ne peut s'opérer sans une marge permettant de confronter les convictions et les hypothèses avec des idées et des renseignements nouveaux. Il peut y avoir là un risque, et si on peut penser que les gens qui se trouvent dans une situation désespérée n'ont guère d'autre choix que de prendre des risques, il est

probablement vrai aussi qu'un processus d'apprentissage aura plus de succès si on se donne une marge pour que les gens se sentent à l'abri de tout danger en ce qui touche leurs intérêts fondamentaux.

Dans les négociations publiques organisées par CORE, le besoin d'un cadre de politiques publiques pour créer des marges de protection était manifeste. Ainsi, il était fort difficile pour les dirigeants syndicaux d'accepter de nouvelles zones protégées susceptibles de diminuer la récolte de bois — et donc l'emploi — sans une stratégie de transition économique qui augmente les niveaux et les possibilités d'emploi par d'autres moyens. De même, les écologistes pouvaient difficilement accepter une baisse des superficies de protection totale sans un *code de pratiques forestières* rigoureux qui indique comment on pouvait protéger toute la gamme des valeurs hors production ligneuse par l'application de normes de récolte plus élevées. Les sociétés forestières étaient peu disposées à accepter une réduction des superficies de récolte si on ne leur disait pas qu'une politique d'indemnisation viendrait les dédommager de leurs pertes de droits de coupe, ni qu'ils pouvaient désormais compter sur une affectation permanente des zones d'abattage. L'absence de politiques claires dans tous ces domaines a rendu difficile la première vague de négociations publiques, mais les processus mêmes ont bien éclairé le gouvernement sur les enjeux et les dispositions détaillées à prévoir dans une politique provinciale. Là encore, l'interaction haut-bas a contribué à une modification, une élaboration et une application efficaces de la politique publique.

Les projets pilotes sont un bon moyen de vérifier si les risques de participation à des négociations publiques sont acceptables et si le gouvernement négocie de bonne foi et a la compétence pour appliquer un accord. Vu le grand cynisme qu'affiche la population à l'égard du gouvernement, une simple déclaration d'intention ou des promesses politiques ne suffiront pas ; le gouvernement doit démontrer que l'application est efficace et que ses engagements sont fermes pour convaincre la population d'en accepter les risques.

Ces derniers seront également plus faciles à assumer si les parties ne renoncent pas à leurs autres moyens d'action : lobbying, campagnes médiatiques, menaces de boycottage, démarches en justice, etc. Bien que dans des négociations de bonne foi on doive peut-être suspendre ces activités, les parties conserveront probablement — et à bon droit — ces autres possibilités comme moyen de défense contre les risques d'une négociation publique. Ajoutons que, lorsque les parties jaugent en tout réalisme les possibilités qui s'offrent à elles, c'est souvent pour découvrir que les autres moyens d'action présentent des risques nettement plus grands. L'expérience a enseigné à CORE que les parties surestiment fréquemment ce qu'elles peuvent véritablement accomplir en forçant la main aux autres. De même, les médiateurs peuvent accroître la marge d'apprentissage en incitant les parties à se livrer à une nouvelle réflexion plus réaliste sur les possibilités qui s'offrent à elles. Avec ce risque, il y a aussi le déséquilibre des ressources et, par conséquent, du pouvoir de négociation que les parties peuvent ressentir

au moment d'entrer dans des négociations publiques. Le facilitateur doit favoriser un fécond équilibre de ce pouvoir grâce à des règles de procédure, des échanges d'information et une aide financière aux participants.

Les représentants du gouvernement prennent eux aussi des risques dans un mode de décision mixte, car ils peuvent craindre que les négociations ne diminuent les pouvoirs que leur confère la loi. On peut vaincre ces appréhensions en faisant valoir les vertus potentialisatrices d'un mode de décision axé sur la concertation et sa capacité de produire des solutions créatrices, intégrées et jouissant d'un vaste appui, contrairement à celles qui émanent de modes de décision plus faibles par « commandement et contrôle ». Pour atténuer les sentiments de risque, il faut une formation professionnelle, une initiation à l'arbitrage des intérêts et un changement de culture au sein de l'appareil bureaucratique de l'État.

Dans un mode de décision mixte, des règles protectrices de procédure comme les simulations de vote, les propositions globales ou l'obtention de données plus précises sont de nature à réduire les risques. À la fin de la journée, les petits pas peuvent, dans une concertation, se révéler plus efficaces que le « va-tout » ( comme le « tout ou rien » exigé lors des négociations CORE dans la région de Cariboo-Chilcotin ). Il est également possible de diminuer les risques en recourant à des méthodes neutres d'obtention de renseignements et à des instruments d'analyse bien compris et appuyés pour mesurer les effets des scénarios proposés. Dans les négociations régionales CORE, un système de désignation en utilisation du sol, une analyse par comptes multiples et des énoncés et des diagrammes d'intérêts sectoriels ont accru la confiance dans le processus d'apprentissage. Le mode de décision mixte dégagera des intérêts communs ou des intérêts différents pouvant faire l'objet d'un arbitrage dans une proposition de solution globale. C'est là quelque chose de particulièrement important dans les cas où les intérêts sont tous légitimes, impérieux et apparemment divergents, mais en réalité interdépendants. En raison de cette interdépendance, aucune partie ne peut avancer ses intérêts sans l'appui d'autrui. Le caractère coopératif d'un arbitrage des intérêts donne la possibilité de trouver un juste équilibre entre des priorités qui paraissent en conflit pour dégager une solution globale.

Si la situation dégénère en crise, que le statu quo est inacceptable et que le changement est inévitable, la volonté de prendre un risque peut amener toutes les parties à la table de négociation, mais le gouvernement doit clairement dire que la négociation en collaboration est la seule voie qui s'offre et que, en ne participant pas, on court le risque encore plus grand de ne jamais avoir la possibilité d'influencer l'issue de la démarche. Ce facteur a été d'une importance fondamentale dans le succès des négociations CORE. Pour inciter les puissants — tant sur le plan politique qu'économique — à négocier avec les faibles, le gouvernement doit clairement signifier que les règles sont en train de changer ; les puissants doivent par ailleurs se rendre compte qu'ils ont besoin des autres pour obtenir ce qu'ils veulent.

Les solutions « gagnantes » ne seront possibles que par un processus qui permet aux parties de distinguer les valeurs non négociables de celles qui, bien que désirables, sont moins importantes.

### Imprévisibilité

L'élaboration d'une politique intégrée et durable en matière sociale, économique et écologique nécessite la participation populaire. La durabilité ne saurait s'imposer du sommet, mais doit s'appuyer, de façon constante et équilibrée, sur l'éventail d'intérêts et d'opinions le plus large possible. Ajoutons que l'incertitude et le désordre sont aussi les grandes vertus de ce processus dynamique, car celui-ci se révélera sans doute plus réaliste et souple s'il réagit dans le temps aux circonstances imprévues et à l'information nouvelle.

Il y a un attrait superficiel à une planification stratégique logique et ordonnée avec d'abord une élaboration de principes et d'objectifs venant du haut, ensuite l'établissement d'un cadre de politiques clair et complet, des inventaires détaillés et des mécanismes de soutien technique, et enfin la mise en route de processus de participation vastes et équilibrés. Ce n'est toutefois pas de cette façon que le monde politique fonctionne, et ce n'est sans doute pas non plus la manière dont un apprentissage s'opère le plus efficacement. L'expérience de CORE dans l'élaboration et l'application de politiques intégrées et durables dans les domaines social, économique et écologique nous montre que le besoin de se doter de telles politiques est habituellement si pressant que toutes ces étapes ont lieu simultanément. Si un tel processus peut causer de la frustration et de constantes frictions et venir ébranler la détermination politique, il permet aussi à chaque aspect d'étayer les autres et d'en subir l'influence à son tour, ce qui mènera à un résultat plus solide, plus complet et souvent inattendu.

## Leçons tirées de l'expérience CORE

La participation publique à l'élaboration et à l'application de politiques par une négociation d'arbitrage des intérêts favorise l'auto-analyse, la communication et la synergie créatrice, autant de facteurs qui stimulent l'apprentissage et engendrent des décisions plus équilibrées, plus stables et plus justes, qu'on en vienne à un consensus ou non. Un tel mode de décision mixte comporte une recherche dynamique où les participants confrontent leurs attitudes et leurs idées, d'abord avec les autres points de vue dans un contexte d'enrichissement de l'information, ensuite avec l'expérience de la mise en application. Comme le font observer Bernard et Armstrong ( présente publication ), des attitudes, des valeurs, des relations et des solutions nouvelles se font jour particulièrement lorsque l'apprentissage obéit à l'aiguillon d'un environnement changeant et menaçant.

À ce jour, l'expérience CORE indique que, même s'ils parviennent à un très large consensus comme dans Kootenay-Est, les participants se retrouvent à un moment quelconque dans une impasse où toute nouvelle concertation devient impossible. En pareil cas, il importe d'apprécier les progrès accomplis et de se rendre compte que l'arbitrage des intérêts et l'information, les idées et les possibilités nouvelles communiquées au décideur officiel amélioreront tout de même les décisions. Dans l'expérience CORE, on voit que, avant l'impasse totale, on peut encore exploiter diverses possibilités de franchir les obstacles. Entre autres possibilités, on peut renvoyer des questions à un groupe de travail pour étude technique ou à un tiers pour arbitrage, demander à des parties de se retirer pour ne plus bloquer la concertation, établir un jeu d'options ou voter ( en sachant qu'un vote à la majorité simple sera moins probant et que le décideur ne se sentira sûrement pas lié par son résultat ).

Les processus CORE à l'île de Vancouver et dans la région de Cariboo-Chilcotin ont été suspendus parce qu'il n'y avait pas de stratégie gouvernementale de transition économique qui réduise les risques pour les localités rurales et les travailleurs du secteur des ressources naturelles, et aussi parce qu'on n'avait établi ni limites ni pourcentages dans une stratégie relative aux zones protégées. Les négociations ne pouvaient tout simplement pas être menées à bien. Les politiques manquantes ont été recommandées dans le rapport CORE et le gouvernement a confirmé leur intérêt par la suite dans sa décision.

Un aspect clé de l'arbitrage des intérêts est que chaque partie doit pleinement analyser ce qu'elle juge être la meilleure solution de rechange à un accord négocié et conserver le droit de se retirer de la négociation si elle pense mieux réussir par d'autres moyens. Mais pour que les processus mènent véritablement à un large consensus et à l'application des décisions, le gouvernement doit comprendre qu'il peut avoir une influence sur les diverses solutions de rechange par les politiques qu'il conçoit et le rejet des démarches de lobbying extérieures au processus de négociation.

La grande leçon que toutes les parties ont tirée des processus régionaux CORE est la suivante : le statu quo ne pouvait durer, le changement était inévitable et pouvait être géré grâce à une politique intégrée et durable sur le plan social, économique et environnemental qui serait élaborée et appliquée dans le cadre d'un plan stratégique régional complet et à la négociation duquel tous les intéressés prendraient part. Qu'il y ait ou non consensus, CORE aurait toutefois, en dernier recours, la responsabilité de fixer et de rendre public le plan stratégique recommandé tandis que le gouvernement aurait celle de prendre la décision définitive. Rétrospectivement, on constate que certaines parties n'ont pas cru que les choses se passeraient ainsi, pensant plutôt qu'il leur serait possible de sauvegarder le statu quo ou bien d'influencer un plan à leur avantage en refusant leur accord ou en agissant en dehors du processus de planification. En approuvant les plans stratégiques et en leur donnant la sanction juridique, le gouvernement a infirmé ces suppositions, et la leçon est donc importante pour toutes les parties à de futures négociations.

Sous quelque indicateur de changement qu'on les examine — pourcentages des différentes affectations du sol, objectifs et directives de gestion, stratégies de transition et de diversification économiques, recommandations de politiques provinciales ou stratégies d'application —, les recommandations CORE et les plans gouvernementaux qui ont été appliqués par la suite dans les quatre régions visées s'écartaient largement du statu quo et allaient dans le sens d'une gestion durable des ressources et de l'environnement. Certaines affectations du sol dans ces recommandations ont été remaniées dans les plans gouvernementaux, mais elles sont demeurées presque les mêmes sur le plan des principes de durabilité, de l'équilibre, des politiques stratégiques et des stratégies d'exploitation des ressources. On peut mieux juger de la similitude entre les recommandations CORE et les plans gouvernementaux en comparant les unes et les autres au statu quo, ce qui fait bien voir dans quelle mesure CORE introduit un nouveau paradigme.

Il y a aussi eu une participation publique utile par les processus CORE aux conseils de ressources communautaires constitués par les régions en vue de surveiller la mise en application des plans régionaux, de conseiller le gouvernement en matière de planification locale des ressources, de participer aux initiatives de transition économique, d'établir un lien communautaire avec les négociations de traités avec les Autochtones et d'éclairer les organismes publics sur diverses questions de durabilité sociale, économique et écologique.

Une autre grande leçon concerne le rôle des professionnels et des conseillers techniques dans les processus CORE. À chaque table de négociation était adjointe une équipe de conseillers techniques du gouvernement détachés de divers organismes publics. Cette mesure a eu pour effet très positif de faire travailler en équipe les spécialistes du gouvernement, pour la première fois dans la plupart des cas. C'est ainsi que ces experts ont dû subordonner leurs mandats ministériels individuels à la réalisation de l'objectif du processus et à l'élaboration de solutions d'équilibre et de collaboration. Ajoutons que leur compétence et leur diligence avérées leur ont valu le respect de tous les participants sectoriels, rehaussant la crédibilité du gouvernement aux yeux du public. À leur tour, les intéressés ont appris à respecter les efforts bénévoles et la sagesse des points de vue apportés aux processus par les représentants de la population et à apprécier la valeur de la participation publique pour ses effets potentialisateurs sur le gouvernement plutôt que comme une menace à l'autorité de ce dernier.

## Réalisation de la durabilité

Parvenir à la durabilité par l'application de politiques sociales, économiques et écologiques intégrées a tout d'une entreprise hautement dynamique. L'expérience CORE montre qu'il s'agit là d'un processus permanent de consultation et de surveillance populaires au niveau local, d'élaboration d'indicateurs de durabilité, d'application et de contrôle des normes, d'examen et d'information

publics et de modification des politiques et des plans en fonction de l'expérience nouvelle. C'est là un mode adaptatif de gestion où permis et autorisations sont octroyés aux utilisateurs des ressources par constat de rendement et de résultats.

La durabilité est à la fois un produit et un processus. Elle a pour fondement des principes d'équilibre et des visées d'intégration des aspects sociaux, économiques et écologiques. Ces finalités sont souvent rivales et doivent donc être conciliées par une planification hautement participative et assujettie à un processus continu et dynamique de mesure et d'ajustement. Un vaste cadre d'arbitrage des intérêts et de participation de la population mène à des décisions plus éclairées, pondérées et stables et, comme les parties en viennent à se comprendre et à se respecter, le gouvernement acquiert la souplesse voulue pour réagir à l'information et à l'expérience nouvelles.

L'expérience CORE nous enseigne que l'écart que l'on constate parfois entre l'élaboration et l'application de politiques et de plans peut aider à mobiliser les appuis des commettants d'une grande diversité de secteurs d'intérêt pour un consensus naissant de sorte que les gens laissent le temps aux programmes de faire la preuve de leur efficacité. On doit toutefois veiller de près à ce que l'écart entre théorie et pratique d'une politique ne soit pas monté en épingle par mauvaise foi en vue de discréditer le processus et son résultat. En réalité, de tels écarts sont inévitables dans une planification de durabilité lorsque le changement est rapide et menaçant et que les inconnues abondent.

Le fait que le gouvernement ait encouragé les participants à adopter des plans de durabilité s'est non seulement révélé utile, mais essentiel dans les processus CORE. Ainsi, le « Plan de renouvellement de la forêt », qui puise dans les importantes ressources financières tirées de la majoration des redevances de location du territoire domanial où se fait l'abattage forestier, prévoit un rétablissement du couvert forestier, une augmentation et une diversification de l'emploi, une fabrication à valeur ajoutée, un aménagement intensif de la forêt et des travaux de recherche-développement. De ces mesures naît à son tour une volonté d'avancer toute une gamme d'intérêts pour le soutien des transitions vers la durabilité. S'il est éclairé, l'intérêt égoïste peut s'accorder avec une bonne politique publique.

On doit mesurer le succès de l'application d'un plan intégré de durabilité par rapport aux principes et aux objectifs d'intégration, plutôt que par la lettre d'un accord ou d'un plan. L'expérience et l'information nouvelles peuvent venir changer des détails, mais non pas la nécessité d'adopter une démarche équilibrée et participative.

## Politique de communication et participation communautaire

Un grand défi des processus CORE de planification régionale a consisté à susciter une vaste et utile participation de la population à l'élaboration de la politique publique. Ainsi, il a fallu aider à organiser les secteurs d'intérêt pouvant

être représentés en toute responsabilité aux séances de négociation publique. Une grande difficulté — et souvent un échec — avec les premiers processus CORE a été de tenir le grand public au courant des activités et de l'associer à l'orientation des résultats. On a très nettement constaté la nécessité de redoubler d'efforts et d'accroître les ressources pour garantir une participation efficace des commettants et de la collectivité.

Dans les processus CORE de planification régionale à grande échelle, un grand problème a été l'absence fréquente de clientèles naturelles dans bien des secteurs où le territoire était si grand que les représentants avaient beaucoup de mal à tenir leurs commettants au fait de la situation. On doit néanmoins mettre cette difficulté en balance avec l'intérêt que l'on a à briser l'intransigeance de certains groupes d'intérêt constitués en formant des secteurs aux horizons plus larges. Autre question : bien que des séances de négociation aient régulièrement été tenues dans toutes les localités de chaque région, les discussions d'aménagement du territoire étaient souvent trop détaillées et ennuyeuses pour capter l'attention des gens, même avec des séances publiques organisées au sein même des populations.

En réaction à cette expérience, CORE s'est dotée d'un code de conduite comportant des recommandations précises à l'intention des représentants sectoriels appelés à rendre des comptes à leurs commettants et à communiquer avec eux, et aussi à faire connaître tout le déroulement des négociations au grand public. Ayant tiré des leçons des processus antérieurement menés à bien à l'île de Vancouver et dans la région de Cariboo-Chilcotin, les négociateurs des processus de Kootenay-Ouest et de Kootenay-Est ont présenté des rapports de table de négociation en assemblée ouverte dans les diverses localités de chacune de ces régions avant que CORE ne soumette ses recommandations définitives au gouvernement. Les futurs processus de planification stratégique auront sans doute lieu à une échelle géographique moindre et feront probablement appel aux clientèles sectorielles existantes pour encourager de meilleures communications. Les conseils de ressources communautaires devraient être des organes bénévoles permanents qui établiront des liens étroits de communication avec la collectivité en général sur une diversité de questions.

## Conclusion et application

Une participation publique dans un cadre d'arbitrage d'intérêts multisectoriels est essentielle dans une gestion soucieuse de durabilité. De telles négociations non seulement permettent au gouvernement de recueillir le genre d'information complète et pondérée dont il a besoin pour élaborer et intégrer ses politiques économiques, sociales et écologiques, mais favorisent aussi la stabilité de ces politiques qui sont considérées comme prenant racine dans l'intérêt général de la population et comme étant le reflet de l'intérêt public. En incitant les intérêts rivaux à comprendre et à concilier leurs différences, le processus

engendre également un climat de bonne volonté et de souplesse dans les collectivités. Cela tranche vivement sur les modèles de consultation qui peuvent amplifier les différences entre les intérêts divergents et amener les participants à adopter des positions extrêmes dans l'espoir qu'une décision de compromis vienne les favoriser.

L'efficacité de l'arbitrage des intérêts dans un contexte se trouve directement liée au développement de quatre autres ingrédients essentiels et interdépendants de toute stratégie complète d'aménagement du territoire :

- direction publique dans l'établissement des politiques ;
- coordination des initiatives par l'appareil institutionnel de l'État ;
- régime global de règlement des différends d'occupation du sol et de gestion des ressources ;
- constante surveillance indépendante des initiatives réalisées en matière de durabilité.

La précipitation nécessaire avec laquelle on intègre les politiques économiques, sociales et écologiques fait ressortir le besoin d'une analyse soignée des succès et des difficultés de cette intégration. En Colombie-Britannique, CORE a périodiquement mené de telles analyses, tout en élaborant la stratégie d'aménagement et en facilitant l'arbitrage des intérêts. La commission s'est inspirée de ces analyses pour dresser un plan de travail conceptuel en vue de l'intégration des politiques économiques, sociales et environnementales par un mode de décision mixte ( tableau 1 ).

Bien qu'il n'y ait pas de façon unique ni universellement reconnue de concevoir et de réaliser un mode de décision mixte, dans la pratique les médiateurs auront tendance à collaborer avec l'organisme de parrainage et les éventuels participants à la conception d'un processus approprié aux circonstances. Les négociations complexes de politique publique exigent généralement que l'on s'entende d'abord sur le processus et la marche à suivre, l'information à réunir et les orientations ( vision et objectifs ), puis sur les questions particulières à résoudre ( définition des intérêts sectoriels et élaboration et évaluation d'options pour tenir compte des besoins des participants ). C'est rarement là un cheminement rectiligne. Les négociations décrivent plus souvent une trajectoire irrégulière où les participants tentent de faire face à la dynamique du conflit et à la complexité de la tâche.

Un processus de négociation publique exige un leadership de la part de l'organisme de parrainage qui doit déterminer l'orientation générale et donner un mandat clair au processus. Si le mandat est incertain, les participants seront confus et frustrés et feront souvent dévier le processus. En revanche, si le mandat est trop contraignant, il sera plus difficile de tenir compte des intérêts légitimes et de produire un résultat novateur. Il importe que les éventuels participants comprennent la nature et la portée des pourparlers avant de s'y engager.

**Tableau 1.** Plan de travail en vue de l'intégration des politiques économiques, sociales et écologiques

| Étapes du processus | Produit |
|---|---|
| **Définir le contexte de politiques pour le processus** | |
| Produire à l'intention des éventuels participants une documentation décrivant la tâche que doit accomplir le groupe de travail avec la méthodologie d'étude et les produits attendus | Documentation des participants |
| Élaborer une procédure d'étude d'impact économique, social et environnemental | Procédure d'étude d'impact |
| Examiner le programme d'aide aux participants et les niveaux de financement | Programme d'aide aux participants |
| Collaborer avec les organismes publics appropriés à la production de documents d'information sur les politiques économiques, sociales et écologiques, documentation qui orientera et soutiendra le processus de table ronde | Cadre de politiques |
| **Élaborer le mandat** | |
| Réunir l'équipe de gestion du processus et assigner les tâches — ( responsable du processus ( organisateur ou médiateur ) et personnel de secrétariat ( coordination des besoins d'aide technique, de communications, de logistique ou de financement ) —, et clarifier les tâches et les responsabilités | Équipe de gestion du processus |
| Réunir un groupe de soutien technique et assigner les tâches créant ainsi une capacité de terrain dans les organismes de soutien ; clarifier les tâches et les responsabilités | Groupe de soutien technique |
| Définir un chemin critique pour l'étude ( collecte des données, calendrier approximatif des réunions, jalons décisionnels, produits provisoires, etc. ) | Calendrier |
| Constater les besoins d'information et fixer des délais de collecte de données de référence ; commencer à réunir l'information | Collecte de données de référence |
| Établir une stratégie provisoire de participation publique ( mandat provisoire, gamme des possibilités de participation, participants éventuels, structure décisionnelle, paramètres de négociation, règles provisoires de procédure, tâches et responsabilités, etc. ) | Stratégie de participation publique |
| Mettre au point un programme d'éducation et d'initiation du public | Modules de formation en planification et en négociation |
| Élaborer une stratégie de communication pour le public et les administrations locales | Stratégie provisoire de communication |
| Identifier et pressentir les gens éventuellement concernés et juger du degré requis de participation publique | Liste de participants éventuels |
| Élaborer des critères de préparation au processus ( secteurs organisés, cadre de politiques, cadre de cheminement et de procédure, méthodologie et ordonnancement de l'étude bien définis, soutien technique, données de référence, formation en négociation sectorielle, première réflexion sur les intérêts et les objectifs des secteurs, etc. ) | Critères de préparation |
| Établir le budget | Budget |
| Préparer une trousse d'information à l'intention des participants éventuels ( mandat, documents d'information sur les politiques, données de référence, cadre de cheminement, règles provisoires de procédure, projet de plan de travail, structure décisionnelle, tâches et responsabilités, etc. ) | Trousse d'information complète |
| **Confirmer et structurer le processus** | |
| Organiser des séances d'information communautaires pour décrire l'initiative, le cadre de politiques publiques et la gamme des possibilités de participation | Collectivités informées |

*( suite )*

**Tableau 1.** suite

| Étapes du processus | Produit |
|---|---|
| Rencontrer les parties pour décrire les tâches, discuter des attentes, constater les enjeux et les intérêts régionaux et exposer les contraintes de la planification et de la négociation | Groupes d'intérêt informés |
| Arrêter la composition de la table ronde | Représentation sectorielle |
| *Adapter la stratégie de participation aux circonstances et achever le plan de* travail pour le processus | *Plan de participation* |
| Initier les participants à la négociation | Participants initiés |
| Collaborer avec les secteurs à l'évaluation de la participation et définir au départ les intérêts et les objectifs sectoriels pour le processus | Secteurs qui s'engagent à continuer |
| Examiner les engagements conditionnels des secteurs ( évaluation du groupe de travail ) | Groupe de travail qui s'engage à continuer |
| **Amorcer le processus** | |
| Entreprendre le processus par une réunion peut-être structurée en forum public pour : | Constatation des questions |
| ✦ permettre aux représentants de constater les questions clés et d'en discuter en général | Contexte de la planification défini |
| ✦ discuter et clarifier l'étude, l'information, le cadre de politiques et le plan de travail | Intérêt public mobilisé |
| Entreprendre l'évaluation commune | Engagement de poursuivre |
| Examiner et adopter des règles de procédure | Entente sur la procédure |
| Examiner et adopter une stratégie de communication | Plan de communication |
| Renseigner les secteurs sur l'administration du processus et l'aide aux participants | Ententes d'aide aux participants |
| **Constater et résoudre les questions** | |
| Constater les questions clés, les jalons et les délais provisoires ( en se reportant au mandat ) | Programme de négociation |
| Faciliter la définition des intérêts sectoriels et trouver des critères possibles d'évaluation | Définition des intérêts et des critères de décision |
| Constater les besoins précis en information des représentants sectoriels et fixer des délais de collecte ; entreprendre de recueillir l'information | Information en fonction des intérêts représentés |
| Faire un examen commun des intérêts et élaborer des critères d'évaluation | Critères complets de décision |
| Élaborer des stratégies et des plans d'action précis qui visent à apporter des solutions imaginatives et pratiques aux grandes questions par une démarche d'élaboration itérative, d'étude d'impact et d'évaluation | Actions et stratégies précises |
| Organiser des forums d'information publique et sectorielle | Dialogue communautaire |
| Convenir de recommandations | Rapport provisoire |
| Prévoir au besoin une consultation du public et des organismes | Dialogue avec la collectivité et les organismes |
| Présenter le rapport | Rapport définitif |

*( suite )*

**Tableau 1.** Fin

| Étapes du processus | Produit |
|---|---|
| **Mettre les politiques intégrées en application** | |
| Appliquer les politiques et contrôler cette application | Exécution |
| Soutenir une surveillance communautaire permanente | Surveillance |
| Élaborer des indicateurs d'avancement et prévoir une information indépendante sur l'avancement des activités | Indicateurs d'avancement |
| Mettre en place des mécanismes d'examen, d'appel et de modification | Mécanismes d'examen et d'appel |