

LE FORUM URBAIN MONDIAL 2006

Document de travail du Groupe
de travail de Vancouver



Dr. Don Alexander, Dr. Nola-Kate Seymoar,
Dominica Babicki et Jennifer Ferguson

**Centre international pour le développement
durable des villes**

Copyright © Sa Majesté la Reine du chef du Canada
et la Centre international pour le développement durable des villes, 2004
Mars 2005

Also available in English.



Passer des idées à l'action

Le Groupe de travail de Vancouver (GTV) a été mis sur pied en tant que partenariat d'organismes publics, privés et de la société civile en vue du Forum urbain mondial 2006 des Nations Unies. Le Groupe devait mener un ensemble de recherches qui ont abouti aux *Documents de travail du Groupe de travail de Vancouver pour le Forum urbain mondial*. Les divers documents ont été préparés par les membres du GTV possédant une expérience pertinente et au moyen des ressources les plus pointues. Il est à espérer que ces documents contribueront à la mise sur pied d'un cadre thématique visant à présenter le concept et les fondements de la durabilité urbaine au Forum urbain mondial 2006.

Le Forum urbain mondial sera consacré à l'urbanisation en tant que phénomène mondial et global, et sera l'occasion de recommander des mesures efficaces destinées à finaliser un processus durable et international de transformation urbaine consistant à équilibrer les objectifs sociaux, économiques, environnementaux et politiques : *Passer des idées à l'action*.

Les *Documents de travail du Groupe de travail de Vancouver pour le Forum urbain mondial* sont les segments évolutifs d'un ensemble conceptuel. Chacun d'eux aura pour objectif de favoriser la durabilité en transformant la vie urbaine en un ensemble d'activités productives, intégrées et respectueuses de l'environnement. Ensemble, ces segments caractérisent les établissements humains durables. L'objectif de l'urbanisation durable peut seulement être atteint grâce à la formation d'une mosaïque de composantes durables qui en s'ajoutant entre elles deviendront plus que la somme de leurs parties.

Tous les documents ont fait l'objet de commentaires émanant de collègues réviseurs indépendants, et leur contribution constitue une aide très précieuse.

H. Peter Oberlander, O.C.

Professeur émérite

Planification communautaire et régionale

Université de la Colombie-Britannique

Vancouver (Colombie-Britannique)

Éditeur

REMERCIEMENTS

Les documents du Groupe de travail de Vancouver constituent la suite du dialogue international sur les établissements humains commencé lors de la première conférence des Nations Unies sur les établissements humains, à Vancouver, en 1976. Ils présentent une analyse préliminaire des divers aspects du contexte urbain actuel et constituent une base pour la tenue d'un débat éclairé et la mise en forme d'idées et de questions pertinentes en vue du Forum urbain mondial 2006.

L'objectif du Forum est d'encourager la population mondiale à discuter de questions urbaines et de susciter un changement important parmi les générations vis-à-vis du développement durable. Les Nations Unies ont mis le Canada au défi d'organiser un forum le plus interactif et le plus participatif possible. Les opinions, les discussions et les conclusions entendues avant et pendant le Forum urbain mondial contribueront à l'élaboration du programme urbain du Canada et à la création d'un patrimoine durable de connaissances et de mesures ayant trait à la durabilité des villes au Canada et dans le monde.

Les documents ont servi de base aux efforts déployés par le Canada au Forum urbain mondial 2004, à Barcelone. Pendant leur séjour en Espagne, les ministres et fonctionnaires canadiens ont tenu des consultations informelles avec des intervenants espagnols et internationaux. Le Secrétariat du Forum urbain mondial 2006 tiendra compte de tous les avis des intervenants afin de s'assurer que le Canada soit en mesure de relever tous les défis de ONU-Habitat visant à faire du Forum de 2006, un événement le plus interactif et le plus participatif possible.

Ces documents ont été préparés grâce à l'appui financier de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du gouvernement du Canada.

Jane McRae, Ken Cameron, Johnny Carline, Hugh Kellas et les chefs de division du District régional de Vancouver, qui ont participé à deux ateliers destinés à déterminer les applications pratiques du plan CitiesPlus échelonné sur 100 ans, sont les auteurs des textes présentés dans le document. On compte aussi parmi les auteurs : Tina Penney; Bob Paddon de TransLink; Bob Purdy et David Marshall, du Conseil du bassin du Fraser; Mike Harcourt, Ann Dale, Gene Nyberg, Luke Peloquin, Chad Day et Ken Calbick. L'appui financier de SaskEnergy et son intention de promouvoir les leçons tirées de CitiesPlus sont très appréciés.

AVANT-PROPOS

Ce dossier fait partie d'un ensemble de documents thématiques, *Passer des idées à l'action*, préparés en vue du Forum urbain mondial 2006. L'ensemble forme une mosaïque consacrée à un sujet unique : la ville. Dans l'ensemble du monde, les villes sont devenues la forme d'établissement humain dominante, tant sur le plan social qu'économique, environnemental et politique. Les documents commencent par étudier la façon dont les villes pourraient continuer d'être des lieux dynamiques et universels au sein desquels il fait bon vivre et s'épanouir. En assortissant l'étude d'exemples de pratiques prometteuses, les auteurs des documents mettent en évidence les éléments constituant un atout pour les villes ainsi que les procédés participatifs mis en place. La préparation de chaque document est basée sur la recherche de renseignements accumulés après des décennies d'études sur l'urbanisme et la gestion des villes. Certaines leçons sélectionnées fournissent les connaissances nécessaires pour élaborer des solutions personnalisées et des politiques de soutien à l'échelle régionale, nationale et mondiale. Elles montrent la complexité de l'évolution et de la transformation des villes et remettent en question des hypothèses considérées souvent comme fondées. Enfin, les documents encouragent le lecteur à voir le monde sous différentes perspectives et à découvrir des solutions éprouvées et innovatrices qui sont appropriées aux divers cas.

La tenue du Forum urbain mondial 2006 est fondée sur le leadership reconnu du Canada, qui a accueilli la première conférence des Nations Unies sur les établissements humains, en 1976. Le Forum s'inspirera de l'expérience du Canada dans l'amélioration des établissements humains au pays et à l'étranger. La conférence des Nations Unies de 1976 a lancé un processus participatif réunissant les nations membres et les ONG et a suscité un intérêt mondial pour les établissements humains grâce à la fondation du Centre des Nations Unies pour les établissements humains, à Nairobi, appelé aujourd'hui « ONU-HABITAT ». Le Forum urbain mondial 2006 s'ajoute à une série historique de conférences des Nations Unies et marque le trentième anniversaire de la tenue d'HABITAT 76. Cet ensemble de documents a pour but d'amorcer un débat important sur la portée et les limites du programme urbain en pleine évolution tout en passant des idées à l'action à l'échelle locale, régionale, nationale et mondiale.

Ce dossier fait partie d'une série de documents de travail préparés en vue du Forum urbain mondial 2006.

Les documents de la série sont les suivants :

La ville fonctionnelle

Centre international pour le développement durable des villes

Ce document examine les formes non traditionnelles de gouvernance tout en portant une attention particulière au consensus qui s'est établi dans le contexte canadien et propose une réponse aux trois questions suivantes. Existe-t-il des modèles de coopération entre les territoires qui pourraient servir d'exemples aux régions urbaines qui ne sont pas obligées de fusionner? Existe-t-il des modèles pour la gestion des richesses communes – par exemple, des bassins hydrologiques – qui ne font pas appel aux pouvoirs législatifs? Existe-t-il des modèles reposant sur des consensus et des accords volontaires entre les secteurs qui semblent prometteurs tout en influençant la prise de décisions en matière de développement durable? On se penche sur ces questions en se concentrant sur trois exemples canadiens : le District régional de Vancouver, le Conseil du bassin du Fraser et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Les modèles sont évalués selon les critères de bonne gouvernance d'ONU-HABITAT. Les conclusions, jointes aux documents recueillis et à l'apprentissage quant à la gouvernance et la mise en valeur du potentiel, partagent l'expérience acquise et nos recommandations d'application avec les autres villes.

La ville en apprentissage

Université Simon Fraser

La ville en apprentissage est une ville qui aborde le développement durable comme un processus éducatif continu. Le document est particulièrement axé sur le rôle des universités et des collèges dans la ville éducative. Il examine l'étendue de l'enseignement et des meilleures pratiques en matière de durabilité en Colombie-Britannique, au Canada et dans d'autres pays. Les conclusions découlant de cet examen servent à préparer la construction d'un nouveau centre de la ville en apprentissage sur le nouveau campus Great Northern Way, à Vancouver.

La ville habitable

Centre international pour le développement durable des villes

Le présent document est en fait une étude de cas du District régional de Vancouver (DRV) au Canada qui accueillera le Forum urbain mondial en 2006. S'inspirant d'ouvrages sur des villes où il fait bon vivre et des efforts du DRV pour mettre en pratique ce concept, le document pose deux questions principales : Quels sont les facteurs qui influent sur l'habitabilité d'une ville? Quel est le rapport entre l'habitabilité et la durabilité? L'habitabilité se définit comme la « qualité de vie » telle qu'elle est vécue par les habitants d'une ville ou d'une région. Le document étudie principalement la planification de la région de Vancouver et se concentre sur le développement du Plan stratégique en vue d'établir une région vivable, sur l'initiative de région durable et sur la vision de 100 ans de cités^{PLUS} pour le DRV. Il présente des recommandations à l'intention d'autres villes et régions, et indique en conclusion que l'habitabilité, la durabilité et la stabilité sont trois éléments intimement liés qui, ensemble, détermineront la qualité de vie de la population actuelle et future de la région de Vancouver.

La ville idéale

Université de la Colombie-Britannique

Le document examine l'histoire et l'efficacité d'un urbanisme idéal ainsi que les publications et le matériel visuel connexes sur des hypothèses utopiques et futuristes. Représentant un important aspect de la pensée et de l'activité humaines, la ville idéale est conçue pour solutionner des problèmes réels et pour apporter des améliorations importantes dans la vie quotidienne des citoyens et des citoyennes. Lié à une source de connaissances thématiques destinées à servir à la construction d'un site Web interactif, ce document étudie les principaux éléments qui constituent la traditionnelle ville idéale et évalue l'effet de ceux-ci sur la conception d'un établissement urbain, entre autres au Canada et à Vancouver. Il indique également la façon dont de telles approches conceptuelles visant à établir un environnement et une société plus civiques peuvent contribuer à la création de villes plus durables, plus viables et plus civilisées au XXI^e siècle.

La planification urbaine

L'Institut canadien des urbanistes

Le document considère la durabilité comme un processus continu et dynamique d'apprentissage par l'action et d'échange de connaissances et d'expériences. Il contribue à ce processus d'apprentissage en examinant les principaux défis et tendances auxquels sont confrontées les personnes chargées d'aménager les villes au Canada et à l'étranger. Les exemples en matière d'innovation et d'expérimentation dans le domaine de l'urbanisme sont fondés sur un échantillon de villes et sont présentés du point de vue de l'urbaniste, qui est la plupart du temps un acteur central dans la présentation, la planification et la mise en œuvre de la durabilité urbaine. Le document renferme des conclusions importantes et propose un encadrement quant aux procédés, structures et méthodes susceptibles d'étayer la recherche de la durabilité du milieu urbain.

La ville résiliente

Ministère des services aux collectivités, aux Autochtones et aux femmes de la Colombie-Britannique

Le document est consacré à la persévérance des petites collectivités canadiennes monoindustrielles touchées par la fermeture de leurs industries. Il étudie la façon dont elles ont réussi à gérer les pressions économiques et sociales découlant des fermetures et décrit la période de transition au cours de laquelle ces collectivités ont abandonné l'exploitation d'une seule ressource afin de s'engager dans des domaines variés. Les auteurs du document suggèrent de communiquer l'expérience acquise durant cette période à des collectivités tributaires du secteur primaire situées dans le monde entier.

La ville sécuritaire

Liu Institute for Global Issues

Le document est axé sur trois questions clés : les piliers traditionnels de la sécurité urbaine; les dangers et les forces qui façonnent les villes du XXI^e siècle; un programme de recherche destiné à étudier les relations existant entre la sécurité adaptative, la sécurité préventive et la sécurité humaine. Il est important de faire avancer les concepts actuels de renforcement des capacités, de conception durable et de planification adaptative. Le document recommande d'effectuer une évaluation intégrée des risques en fonction des besoins de la collectivité en matière de prévention et de précaution et il préconise

d'accroître le capital social en renforçant le rôle de la responsabilité individuelle et de la participation de la collectivité. Le document, *La ville sécuritaire*, établit un contexte pour le nouveau programme urbain national du Canada ainsi qu'un cadre d'action pour mettre en œuvre des stratégies mondiales visant à améliorer la sécurité des personnes dans les villes du monde.

La ville amie des jeunes

The Environmental Youth Alliance

En proposant que les jeunes jouent un rôle plus prépondérant dans la gouvernance urbaine et le renforcement des capacités de la collectivité, le document examine quels sont les moyens qui permettraient aux enfants et aux jeunes d'obtenir une meilleure reconnaissance de leurs droits et de leurs besoins dans les milieux urbains. En encourageant les enfants et les jeunes à pleinement participer à leur propre développement et à celui de leur milieu, ce document montre que les jeunes possèdent le potentiel nécessaire pour renforcer les capacités et pour devenir des ressources éclairées en développant des quartiers et des villes fortes et dynamiques.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	1
1. Introduction : Le contexte de la ville fonctionnelle	2
2. La ville fonctionnelle dans le contexte du développement durable et de la gouvernance	4
3. Présentation des modèles	5
4. District régional de Vancouver	7
5. Conseil du bassin du Fraser	15
6. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie	23
7. Réflexions générales sur les modèles	32
8. Implications pour les autres villes	33
9. Implications pour la mise en valeur des capacités	36
10. Conclusions	38
Notes en fin d'ouvrage	40
Références	46
Annexe A Critères de bonne gouvernance d'ONU-HABITAT	50
Annexe B Organigrammes	51
Annexe C TransLink	54

RÉSUMÉ

Parmi les défis majeurs que doivent relever les autorités locales, on compte la nécessité d'unir leurs forces avec les autres intervenants dans leur région pour attaquer les questions liées au développement durable. L'eau, l'air, le transport et la pollution sont quelques-uns des nombreux problèmes qui transcendent les limites territoriales. La rivalité peut amener les villes voisines à prendre des décisions contraires à leurs propres intérêts en matière d'environnement ou de politique sociale. Le double emploi des services administratifs fait parfois obstacle à l'utilisation efficace des ressources. Pour y remédier, les autorités provinciales et d'État imposent souvent la fusion des villes avec les villes et villages adjacents. La question de savoir si ces fusions créent de nouveaux problèmes au lieu de résoudre les anciens est à l'origine d'une polémique qui se poursuit toujours. Dans le présent document, nous faisons une distinction entre « gouvernement » et « gouvernance ». Nous nous limitons à l'examen des formes non traditionnelles de gouvernance tout en portant une attention particulière au consensus qui s'est établi dans le contexte canadien et nous proposons une réponse aux trois questions suivantes.

Existe-t-il des modèles de coopération entre les territoires des régions urbaines qui ne sont pas obligés de fusionner? Existe-t-il des modèles pour la gestion des richesses communes – par exemple, des bassins hydrologiques – qui ne font pas appel aux pouvoirs législatifs? Existe-t-il des modèles reposant sur des consensus et des accords volontaires entre les secteurs qui semblent prometteurs tout en influençant la prise de décisions en matière de développement durable?

Le présent document se penche sur ces questions en se concentrant sur trois exemples canadiens : le District régional de Vancouver (DRV), le Conseil du bassin du Fraser (CBF) et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE). Les modèles sont évalués selon les critères de bonne gouvernance d'ONU-HABITAT, ainsi qu'en fonction des caractéristiques des processus et des leçons que nous pouvons en tirer.

Les conclusions, jointes aux documents recueillis et à l'apprentissage quant à la gouvernance et la mise en valeur du potentiel, partagent l'expérience acquise et nos recommandations d'application avec les autres villes. Les trois cas sont riches en enseignements, certes; cependant, les tentatives de les adapter à d'autres localités et dans d'autres circonstances devraient prendre en considération les traditions locales et les contextes particuliers.

LA VILLE FONCTIONNELLE

1. Introduction: Le contexte de la ville fonctionnelle

Partout dans le monde, les villes font face à des difficultés croissantes, associées notamment aux déplacements de la population, à la pénurie d'eau, à la pollution atmosphérique, à l'insuffisance ou au vieillissement des infrastructures, à l'expansion anarchique, à la prolifération d'établissements informels et à l'encombrement des voies de circulation. En outre, leur administration est de plus en plus considérée comme l'organisme le mieux placé pour gérer le développement durable, puisqu'elle est l'institution publique la plus proche de la population et des enjeux. Pour citer le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, les villes sont en train de devenir le « banc d'essai pour la pertinence des institutions politiques et pour l'efficacité des programmes visant à combattre l'exclusion sociale, à protéger et à restaurer l'environnement et à promouvoir le développement humain. »¹ La gouvernance urbaine devra faire des progrès considérables pour affronter ces enjeux et tracer le chemin du développement durable dans les prochaines décennies.

Parmi les défis importants que doivent relever les autorités locales, on compte leur capacité de s'associer avec les autres intervenants dans leur région pour aborder les questions liées au développement durable. L'eau, l'air, le transport et la pollution sont quelques-uns des nombreux problèmes qui transcendent les limites territoriales. En rivalisant pour attirer de nouvelles entreprises ou industries, les autorités offrent des allègements fiscaux ou des prix tellement bas qu'ils vont à l'encontre non seulement des intérêts de la collectivité voisine, mais aussi de leurs propres intérêts en matière d'environnement et de politique sociale. Le double emploi des services administratifs fait parfois obstacle à l'utilisation efficace des ressources. Ces facteurs, entre autres, ont conduit de nombreuses autorités provinciales et d'État à imposer la fusion des villes centrales avec les villes et villages adjacents. La question de savoir si ces fusions créent de nouveaux problèmes au lieu de résoudre les anciens est à l'origine d'une polémique qui se poursuit toujours.

Existe-t-il des modèles de coopération entre les territoires qui pourraient servir d'exemples aux régions urbaines qui ne sont pas obligées de fusionner? Existe-t-il des modèles pour la gestion des richesses communes – par exemple, des bassins hydrologiques – qui ne font pas appel aux pouvoirs législatifs? Existe-t-il des modèles reposant sur des consensus et des accords volontaires entre les secteurs qui semblent prometteurs tout en influençant la prise de décisions en matière de développement durable?

Le présent document se penche sur ces questions en se concentrant sur trois exemples canadiens : le District régional de Vancouver, le Conseil du bassin du Fraser et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Selon Tom Carter, de la Chaire de

recherche urbaine de l'Université de Winnipeg, « Lors de la création de modèles de coopération régionale et entre parties intéressées, qui s'avère si essentielle dans la réalisation de la durabilité urbaine, il est important d'examiner les formes non traditionnelles de gouvernance ou celles qui diffèrent des institutions gouvernementales, des organismes communautaires et des cadres législatifs traditionnels. Une attention particulière a été apportée à la création de consensus dans le cas des modèles d'étude de cas dépeints par opposition à un processus plus législatif ou plus formel de prise de décisions. À mesure que nous tenterons de résoudre les problèmes liés à la durabilité à l'échelle régionale, locale et même internationale, nous devons adopter un point de vue basé sur la recherche de consensus, particulièrement si des stratégies plus formelles, traditionnelles et législatives ont souvent échoué par le passé. »

Ces trois modèles ont tous connu une évolution naturelle en réponse à certains problèmes ou idées, pour adopter par la suite un caractère officiel au moyen d'un statut juridique. Chacun possède ses points forts et ses points faibles. Tous sont fondés sur un principe d'action concertée. Tous offrent des leçons pertinentes pour les villes et les régions faisant face à des questions difficiles et n'ayant pas les mécanismes juridiques nécessaires pour imposer la coordination.

Ces cas, et les modèles qu'ils concrétisent, sont évalués du point de vue des critères articulés par l'ONU-HABITAT pour le développement, notamment¹:

- *la durabilité*
- *la subsidiarité*
- *l'équité*
- *l'efficacité*
- *la transparence et l'obligation redditionnelle*
- *la participation de la société civile et l'exercice de la citoyenneté*
- *la sécurité des particuliers et de leur habitat*

Le document examine brièvement une définition de la ville fonctionnelle, puis explore les trois études de cas avec leurs forces et leurs faiblesses, avant de tirer des conclusions de l'expérience acquise, et surtout sur un plan pragmatique. En conclusion, le document réfléchit sur les types de capacités que les villes et les régions essayant d'appliquer ces modèles devront créer dans leurs propres territoires.

¹ Se reporter à l'Annexe A pour plus de détails

2. La ville fonctionnelle dans le contexte du développement durable et de la gouvernance

Dans le contexte du développement durable, une ville fonctionnelle est celle qui est en mesure de répondre aux besoins de ses habitants actuels et futurs à l'égard de leur bien-être social, économique, culturel et environnemental sans compromettre la capacité de tiers de satisfaire leurs propres besoins. Une ville ou région fonctionnelle peut relever les défis et saisir les occasions que pose le changement dans toutes ses formes différentes. Elle résiste aux chocs et aux menaces.

La gouvernance se distingue du gouvernement par le fait qu'elle réunit dans un effort concerté les énergies de tous les secteurs d'une collectivité – des institutions gouvernementales traditionnelles autant que du secteur privé et de la société civile. La gouvernance urbaine a été décrite par HABITAT comme « la somme des nombreuses façons dont les citoyens individuels et les institutions publiques et privées planifient et gèrent, de façon concertée, les affaires de la ville. Il s'agit d'un processus continu par lequel il est possible d'accommoder les intérêts opposés ou divers et de prendre une action coopérative. Il est constitué d'institutions officielles, ainsi que de partenariats informels et du capital social des citoyens. »² Tandis que les institutions gouvernementales traditionnelles peuvent être comparées à des machines conçues pour effectuer un travail particulier, les établissements de gouvernance ressemblent à des organismes vivants qui peuvent apprendre à s'adapter dans un environnement complexe en pleine évolution.³

On appelle souvent la gouvernance un thème transsectoriel de la viabilité – un quatrième volet essentiel pour appuyer les volets économique, social et écologique du développement durable.⁴ Pour affronter les enjeux de la viabilité, les villes auront besoin à la fois de meilleurs modèles de gouvernance et de capacités accrues de prestation de services en vue de satisfaire les besoins de leurs citoyens dans le cadre de ces modèles. L'amélioration de la gouvernance et la création de capacités vont de pair, puisque la création de capacités libère des énergies et des ressources qui jusqu'à ce moment-là n'étaient pas disponibles. « La création de capacités exploite et met en valeur les capacités locales. Elle consiste à encourager l'apprentissage, à promouvoir l'autonomie, à créer des environnements propices au développement durable, à intégrer les cultures et à orienter le comportement personnel et social.⁵

Les villes ne peuvent plus faire front aux difficultés croissantes et aux ressources en baisse au moyen d'un modèle d'administration autoritaire descendante ou d'un modèle se limitant à la prestation de services, pas plus qu'elles ne peuvent exploiter pleinement leur potentiel pour gérer le développement durable. Par définition, le développement durable nécessite le soutien et la participation de tous les secteurs principaux de la société. En outre, les défis des prochaines décennies imposeront aux gouvernements locaux de faire appel à une plus grande gamme de ressources et d'énergies pour accomplir leurs fonctions.

Pour jouer le rôle qui lui est attribué de façon efficace, chaque organisation ou partie intéressée dans ce système de gouvernance élargi doit posséder les ressources financières, les attitudes, les connaissances et les aptitudes nécessaires. Les organismes sans but lucratif, par exemple, ont souvent besoin d'un minimum de ressources financières, entre autres, pour pouvoir fonctionner comme partenaires et intervenants efficaces. Ces ressources peuvent être fournies par les gouvernements, une fondation, des membres ou des donateurs. Alors que la capacité financière de nombreuses ONG et petites entreprises du secteur privé devrait sans doute être rehaussée pour encourager leur participation, leur contribution est essentielle pour la mise au point de solutions durables aux problèmes urbains. Quant aux organismes représentant les groupes à faible revenu, il est important de ne pas assimiler l'absence d'éducation ou de compétences avec un manque d'intelligence ou une capacité réduite de communiquer des idées précieuses sur ce qui marche ou ne marche pas. Dans de nombreux cas, ces intervenants sont bien avertis et pourraient être très utiles aux gouvernements et autres participants. Par ailleurs, dans de nombreux pays en voie de développement, c'est les petites entreprises et les ONG qui procurent une grande partie de l'infrastructure et, par conséquent, les assises organisationnelles de l'action communautaire.⁶ Une approche durable à la gouvernance doit évaluer le potentiel de contribution de chaque secteur, ainsi que les lacunes dans ses capacités.

3. Présentation des modèles – ce qu'ils représentent et les raisons pour lesquelles ils ont été choisis

Si le développement durable est le but, la gouvernance devient l'un des moyens essentiels pour y arriver. Le présent document se limite à l'étude du rôle et du fonctionnement du District régional de Vancouver, du Conseil du bassin du Fraser et de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie à titre d'exemples d'une gouvernance non traditionnelle axée sur le consensus.

Le premier cas – le District régional de Vancouver (DRV) - représente un modèle de fédération régionale engendré par une association fonctionnelle. Il comprend 21 municipalités et un secteur électoral local de dimensions et de caractéristiques très variées dans une région biogéographique relativement fragile. La région métropolitaine de Vancouver compte de nombreuses collectivités des Premières nations et est une des agglomérations nord-américaines accueillant la plus grande diversité ethnique.⁷ La région métropolitaine de Vancouver est à l'avant-garde dans le domaine de la planification régionale en vue du développement durable. Son Plan stratégique visant l'établissement d'une région vivable a remporté le Prix Dubai pour les meilleures pratiques pour l'amélioration du cadre de vie, et son plan centennal pour une agglomération durable : cities^{PLUS} a remporté le Grand prix de la compétition internationale de l'Union internationale de l'industrie du gaz. Dans les classements des villes où il fait bon vivre, Vancouver est régulièrement parmi les meilleures au monde.⁸ Nous étudions le DRV

comme un modèle de fédération régionale, et ajoutons, à l'annexe B, une analyse de son partenaire responsable des transports, TransLink, pour en tirer des leçons sur la participation du public dans la prise de décisions.

Le deuxième modèle - le Conseil du bassin du Fraser - fut choisi en raison de son rôle unique : la protection d'un bassin hydrologique de 238 000 km² accueillant de nombreuses régions distinctes et une variété de conditions sociales et économiques. Sans aucun pouvoir législatif qui lui permettrait d'imposer sa volonté, le CBF agit par consensus et par influence. Il a réussi à le faire pendant de nombreuses années, devenant un modèle de succès dans la facilitation de partenariats multisectoriels en vue de résoudre les problèmes du développement durable. Ses indicateurs et rapports sur l'état du bassin sont considérées comme le *nec plus ultra* dans leur domaine. Nous étudions le Conseil comme un modèle d'organisme plurilatéral créé pour gérer les richesses communes de façon à assurer le développement durable d'une grande région biogéographique.

Le troisième modèle – la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) – existe afin d'influencer les processus de prise de décision des gouvernements, du secteur privé et de la société civile. À ses débuts, elle reposait sur la participation directe des trois secteurs, et elle a fini par occuper une fonction consultative à l'égard du gouvernement fédéral. Sa crédibilité et son influence proviennent de l'objectivité, de la pertinence et de la portée de ses études. La TRNEE sera étudiée en comparaison avec d'autres tables rondes au Canada. Son expérience correspondrait à celle d'organismes nationaux similaires sur le développement durable formés à l'époque du Sommet Planète Terre en 1992.

Nous mettons l'accent tout particulièrement sur le degré auquel les modèles sont utiles aux secteurs clés pour, d'un côté, forger un consensus sur la promotion des initiatives en matière de développement durable et, de l'autre, améliorer la capacité de chaque partenaire.

4. District régional de Vancouver (DRV)

Municipalités de la région métropolitaine de Vancouver

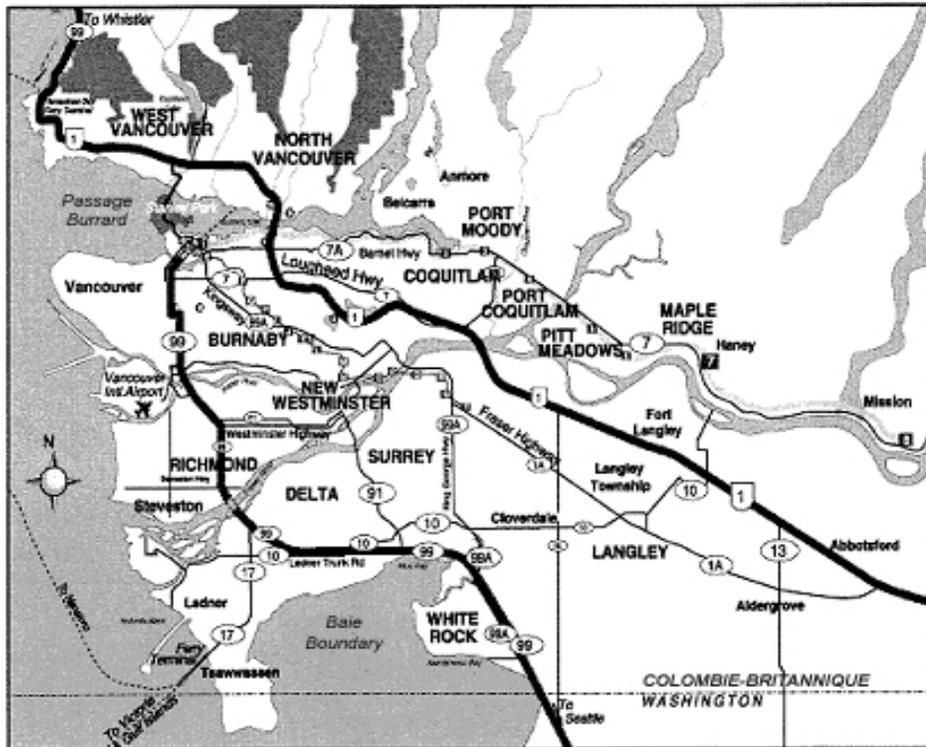


Figure 1: Municipalités de la région métropolitaine de Vancouver source : District régional de Vancouver (DRV)

Présentation du DRV

Le DRV est situé sur la côte sud-ouest de la Colombie-Britannique. Son territoire recouvre principalement le bassin de la vallée inférieure du Fraser, ainsi que le bras de mer Burrard. Il est délimité au nord par la chaîne Côtière, à l’est par le District régional de la vallée du Fraser, au sud par la frontière américaine et à l’ouest par le détroit de Georgia. Il se compose de 21 municipalités et d’une circonscription électorale. Il compte 2 millions d’habitants, dont le nombre devrait atteindre 2,7 millions en 2021 et 3 millions en 2031. Il accueille une population autochtone urbaine qui représente toutes les Premières nations au Canada, et plus de 650 000 immigrants de toutes les régions du monde.⁹

Le DRV est une fédération de municipalités. En vertu de la Constitution canadienne, les municipalités relèvent de la province. La province établit les règles de leur constitution, leurs tâches en tant que ses extensions et les activités qu’elles sont autorisées à réaliser. Il

en est de même pour les organismes régionaux. Le gouvernement fédéral appuie les municipalités de différentes façons, mais il a rarement disposé d'un programme urbain coordonné et cohérent, puisque les provinces, qui voient les municipalités comme leur « territoire à défendre », s'y prêtent mal.¹⁰

Le DRV est un district régional, une forme de gouvernement régional unique à la Colombie-Britannique. Le district régional comme niveau de gouvernement fut établi par législation provinciale en 1965 en vue de prêter aux communautés non constituées en personne morale des services gouvernementaux au niveau local, créer un cadre juridique pour renforcer la planification générale coopérative et la prestation de services communs aux municipalités qui voudraient en profiter.

Cependant, les antécédents du DRV précèdent de loin l'établissement du gouvernement régional. Le *Vancouver and Districts Joint Sewerage and Drainage Board* (VDJSDB) et le *Greater Vancouver Water District* (GVWD) ont été établis en 1914 et 1926, respectivement, chacun d'eux procurant des services à plusieurs municipalités, puisque la prestation coopérative de ces services était plus logique d'un point de vue fiscal et pratique.

Le *Lower Mainland Regional Planning Board* (LMRPB), créé par la province en 1949, était un précurseur de la fonction de planification régionale du DRV. Englobant un territoire beaucoup plus important que le DRV actuel, il était géré par un conseil composé d'un représentant pour chaque municipalité constituante. En 1966, l'année précédant sa dissolution, il produisit un plan officiel obligatoire, qui s'est retrouvé au fond de beaucoup des initiatives du DRV, formé en 1967.¹¹

Au fil des ans, on a consolidé les mécanismes de gouvernance régionale. En 1972, le DRV s'est vu transférer la responsabilité du personnel des égouts, des eaux et des parcs. Depuis, le conseil du DRV a endossé en outre un rôle dans les logements sociaux et les relations industrielles et la responsabilité du contrôle de la pollution atmosphérique dans les limites de son territoire.¹²

En 1983, face à une récession économique et à la volonté publique d'alléger l'administration, la province a amendé sa loi sur les municipalités pour éliminer la planification régionale comme fonction prévue par la législation. Malgré cela, le DVR a réussi à poursuivre son travail de planification par consensus au moyen de services de développement régional. En 1989, la province a autorisé le financement des services de développement par les districts régionaux et, en 1995, elle a amendé de nouveau sa loi sur les municipalités de façon à établir des compétences de planification régionale de manière à favoriser une collaboration entre les districts régionaux et les municipalités. En vertu de la loi de 1995, les districts régionaux dans les régions à forte croissance étaient autorisés à élaborer des stratégies régionales de croissance (SRC) et les municipalités individuelles devaient produire des énoncés de contexte démontrant la conformité de leurs plans communautaires officiels (PCO) avec la stratégie régionale.¹³

En plus d'offrir une orientation pour la planification régionale, les districts régionaux ont démontré leur valeur comme prestataires de services. Outre les services des équipements publics : parcs régionaux, eaux et égouts, les régions sont responsables de services locaux tels que le contrôle des animaux, les programmes récréatifs, les bibliothèques et l'exploitation des cimetières dans les territoires non érigés en municipalités.¹⁴

L'évolution plutôt naturelle du DRV est révélatrice. Fondé sur d'anciens dispositifs de coopération économique à l'égard des eaux et des égouts, il a petit à petit assumé d'autres fonctions dans lesquelles la coopération régionale était rentable et logique. Le gouvernement provincial a fini par reconnaître la valeur de cette structure et par adopter une loi habilitante. Il n'y a aucun doute que la mesure la plus importante et innovatrice du DRV, du point de vue du développement durable, était l'élaboration de ses plans stratégiques régionaux. C'était le mandat des plans régionaux qui a permis au DRV d'intégrer le développement durable dans son travail.¹⁵

Comment fonctionne le DRV?

Comme plusieurs organismes régionaux nord-américains, le DRV est confronté à de nombreuses questions difficiles relatives, par exemple, à l'utilisation rationnelle des terres et à l'efficacité des transports, à la protection et l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, à la gestion des déchets, au système de santé, aux parcs et autres zones vertes, et à la prestation des services traditionnels des équipements publics. Ces questions difficiles sont compliquées par les intérêts et les points de vue divergents des membres.

Au moment de la création des districts régionaux, le choix du meilleur modèle de gouvernance a fait l'objet d'une mûre délibération. Il devait assurer la coopération des municipalités dans la prestation des services. Puisque ce modèle repose sur un consensus ou sur un gouvernement par la majorité – plutôt que sur la subordination à un gouvernement régional ou métropolitain directement élu – on a limité les pouvoirs du DRV à imposer la mise en application d'une de planification commune. En même temps, les municipalités membres voient clairement les avantages de la prestation de services collectifs même lorsqu'elles ont des difficultés à s'entendre sur certaines questions.

La structure de gouvernance du DRV est composée de trois entités juridiques distinctes :

1. Le Greater Vancouver Water District (GVWD)
2. Le Greater Vancouver Sewerage and Drainage District (GVS&DD)
3. Le District régional de Vancouver

Ces entités s'appliquent en partenariat à la prestation de services aux contribuables par le biais de leurs municipalités constituantes.

Le DRV est régi par un conseil d'administration composé de représentants élus dans chaque municipalité; le nombre de directeurs et le nombre de voix par directeur sont

déterminés par le nombre d'habitants de la municipalité. Chaque directeur a droit à une voix par 20 000 habitants, jusqu'à un maximum de cinq voix. En règle générale, le conseil d'administration se réunit tous les mois. Plusieurs comités permanents et consultatifs ont été établis pour conseiller le conseil administratif et assurer les relations avec les groupes intéressés extérieurs (se reporter à l'*annexe B* : Organigramme du DRV). Ces comités sont notamment :

- Collectivités
- Relations avec les entreprises et les gouvernements
- Finances
- Logements
- Parcs
- Planification et environnement
- Gestion des déchets
- Eaux
- Relations industrielles¹⁶

TransLink, l'agence responsable des transports du DRV, est décrite et analysée à l'annexe C.

Points forts et points faibles du modèle du DRV en vue du développement durable de la région

À l'aide des critères de bonne gouvernance de l'ONU-HABITAT, nous avons identifié certaines forces et faiblesses du modèle du DRV.

Développement durable – En vertu de l'initiative *Créer notre propre avenir* et du *Plan stratégique en vue d'établir une région vivable*, le DRV souscrit depuis de nombreuses années aux principes du développement durable. Dans les deux, on retrouve l'éléphant énoncé de vision suivant:

« Le Grand Vancouver peut devenir la première région urbaine au monde à combiner en un même lieu les choses auxquelles l'humanité aspire globalement un lieu où les activités humaines mettent en valeur l'environnement naturel plutôt que de le dégrader, où la qualité du milieu bâti se rapproche de celle du milieu naturel, où la diversité des origines et des religions contribue à la richesse sociale plutôt que d'être une source de conflit, où les gens contrôlent la destinée de leur collectivité et où les besoins fondamentaux tels que la nourriture, l'habillement, le logement, la sécurité et le sentiment d'utilité sont comblés pour tous. »¹⁷

Dès 2001, le DRV a décidé de mettre le développement durable au centre de la révision de son Plan stratégique en vue d'établir une région vivable (PSERV), en raison de la perception que l'attention prêtée aux questions sociales et économiques était insuffisante, et que même les questions écologiques avaient été abordées d'une façon peu cohérente. En élaborant un cadre de développement durable, la région s'est concentrée sur les trois éléments suivants : *satisfaction des besoins fondamentaux, développement des ressources humaines, et augmentation de la capacité sociale*. Elle a également offert quatre principes directeurs : équité, inclusion et interaction sociales, sécurité et adaptabilité.¹⁸ Comme preuve de son parti pris, la région a commencé à publier des rapports annuels sur le développement durable, reposant sur la collecte des données relatives aux indices des tendances dans la région et sur un bilan triple.¹⁹

Même si le PSERV s'articule autour du développement durable, l'absence d'un mandat explicite de planification intégrée pour la région entière en matière de politique sociale, environnementale et économique signifie que certaines activités risquent d'être « écartées » ou perçues comme étant « pas tout à fait légitimes » par des municipalités qui considèrent que la province est responsable des services sociaux et du système de santé, ou qui souhaitent faire concurrence, sur le plan économique, à leurs voisins à l'échelle régionale plutôt que de connaître le succès dans un contexte concurrentiel mondial.

Subsidiarité – Contrairement à ce qui se fait dans certains autres territoires, où les agences régionales (régions métropolitaines) agissent comme gouvernements supérieurs ayant la préséance sur les municipalités en matière de contrôle de la planification, le système du DRV est organisé plutôt comme une collaboration entre les municipalités, qui doivent coopérer dans l'intérêt commun et négocier pour régler leurs différends.

Comme le notent Smith et Oberlander, les districts régionaux en C.-B. sont de nature « confédérale » et « n'existent que pour faire ce que les municipalités, sans conteste, ne peuvent pas faire elles-mêmes ». De ce fait, le système en C.-B. « favorise l'accord ».²⁰ Ils ajoutent que « en dépit de ses imperfections, la planification consensuelle dans les districts régionaux a abouti à une capacité considérable de s'accorder sur certaines politiques particulières dans une variété de conditions. »²¹ En même temps, on voit parfois, comme avec la récente dispute au sujet du plan stratégique sur les transports, des divergences très marquées entre les différentes municipalités, ainsi que certaines municipalités qui mettent leurs propres intérêts au-dessus de ceux de la région. Néanmoins, le système a l'avantage que les dirigeants locaux élus à des postes de responsabilité au niveau régional sont amenés à adopter une perspective moins étroite et à devenir des partisans convaincus des intérêts de la région.²² Dans l'ensemble, le DRV est un bon exemple de subsidiarité.

Équité – Comme nous l'avons noté, l'équité est parmi les principes directeurs de l'Initiative pour une région durable (IRD). Auparavant, le parti pris pour une « Région équitable », dans laquelle l'habitabilité serait équivalente pour toutes les communautés,

était un des piliers sur lesquels s'appuyait le PSERV,²³ dans l'intention d'assurer aux résidents de toutes les municipalités de la région un accès plus ou moins égal aux différents services, y compris aux parcs. La région a également tenté de résoudre les problèmes relatifs à l'habitation par le biais de sa société d'habitation, et en mettant en place une stratégie régionale à l'égard de l'itinérance.²⁴ Une faiblesse considérable est l'absence, dans la direction politique et l'administration de la région, d'une représentation multiculturelle suffisante dans une région qui se caractérise par une diversité ethnique extraordinaire. La plupart des politiciens et des administrateurs sont de race blanche et souvent de sexe masculin.

L'organisation elle-même est censée fonctionner selon les principes d'une confédération de partenaires relativement égaux. Les représentants des municipalités dans le conseil du DRV disposent d'un nombre de voix établi en fonction du nombre d'habitants dans leur municipalité. Cependant, l'égalité est souvent une notion subjective, et pendant le processus qui a abouti à l'adoption du Plan stratégique en vue d'établir une région vivable, on a entendu de nombreuses plaintes à l'effet que certaines municipalités n'obtenaient pas leur juste part.²⁵

Efficacité – Le DRV et ses structures associées ont atteint une efficacité considérable en ne se chargeant que des fonctions que les municipalités ne peuvent pas facilement assumer elles-mêmes. Le DRV et ses prédécesseurs et agences subordonnées ont évolué précisément en raison de l'efficacité possible si les municipalités collaboraient au lieu d'effectuer la prestation de certains services de façon autonome. En outre, on compte parmi les objectifs du PSERV l'engagement de poursuivre l'établissement d'une « Région efficace », par le contrôle des dépenses et la coopération intergouvernementale, à la fois entre les municipalités et avec les gouvernements supérieurs.²⁶

Transparence et obligation redditionnelle – Les réunions du conseil du DRV sont ouvertes au public, sauf si la législation provinciale exige la confidentialité; en outre, le conseil entend régulièrement des délégations. Sur son site Web, on trouve une vaste gamme d'informations, de statistiques et de rapports. De plus, il a commencé à produire des rapports analysant ses activités selon de nombreux indicateurs de durabilité, et il est résolu à constamment informer le public sur ses activités et leurs résultats.²⁷

Ginnell et Smith notent que l'obligation redditionnelle du DRV était adéquate aussi longtemps que son rôle primaire était la prestation efficace de services – qui est un rôle administratif avant tout. Toutefois, ils font valoir qu'à la suite de son affiliation très étroite avec la nouvelle agence TransLink, qui porte son budget annuel combiné avec celle-ci à près de un milliard de dollars, le DRV commence à ressembler à un « gouvernement » régional à distance. En conséquence, selon eux, continuer à élire de façon indirecte les membres du conseil devient un passif du point de vue de la démocratie.²⁸

Par ailleurs, les cadres dirigeants du DRV semblent avoir plus de poids que leurs homologues au niveau municipal – en fait, ils sont parfois perçus comme détenir des pouvoirs égaux à ceux des politiciens. Même s’il s’agit dans la plupart d’individus progressifs et adeptes du développement durable, il reste toujours qu’ils ne sont pas tenus de rendre compte au public lors d’une élection. Ginnell et Smith préconisent l’élection directe d’un conseil régional par le biais de quartiers régionaux ou d’un deuxième tour de scrutin pendant les élections municipales, ainsi que la création d’un organisme de contrôle, un protecteur du citoyen en quelque sorte, chargé de surveiller les activités du DRV et de produire des rapports à l’intention du public.²⁹

Participation de la société civile et exercice de la citoyenneté – La participation du public est sollicitée par plusieurs moyens : organisation de journées d’accueil, de forums grand public, d’ateliers et de tours des bassins hydrologiques, possibilités de bénévolat et actions sociales auprès des écoles. Les citoyens et organismes sont représentés dans les différents comités consultatifs. Un programme sur les actualités du DRV est diffusé par un câblodistributeur local, et les grands réseaux nationaux ont diffusé une série d’émissions télévisées sur certaines questions régionales. Les parties intéressées participent à la mise en application des politiques et règlements sur l’ensemble des activités : de la gestion des déchets solides au choix des sites pour les services publics.

Dans le cadre de son Initiative pour une région durable (IRD), le DVR a tenu quatre grands forums sur les aspects écologiques, sociaux et économiques du développement durable, afin de recueillir les opinions des différentes parties intéressées. Les forums étaient organisés conjointement avec Smart Growth BC, Centraide et le Business Council of BC. Parmi les autres partenaires de l’IRD, on compte le Conseil du bassin du Fraser (voir plus loin) et TransLink. La région s’efforce de cultiver des dirigeants et des champions à l’intérieur tout comme à l’extérieur de l’organisation, et à asseoir l’initiative sur un « régime urbain » dépassant la structure administrative du DRV.³⁰

On pourrait dire que le point culminant des efforts d’intéressement du public est arrivé au début des années 1970, lorsque les planificateurs et les politiciens du DRV ont consulté le public sur la définition de l’habitabilité et ses répercussions sur la planification régionale, ainsi que vers la fin des années 1980 avec les vastes consultations lors du processus « Choisir notre propre avenir ». ³¹ Dans les années suivantes, la participation du public est devenue plus courante et plus prévisible.

Sécurité des particuliers et de leur habitat – Le DRV joue un rôle indirect dans ce domaine. Parmi ses sept objectifs d’habitabilité, l’on retrouve « Une région saine et sûre »; ceci englobe la qualité de l’air et de l’eau, des services sociaux, et des espaces fonctionnels.³² Par ailleurs, la sécurité est un des principes du développement durable auxquels il adhère. Le DRV a fait des progrès dans la réduction de la pollution de l’air et la préservation de la qualité de l’eau potable, ce qui a pour effet de protéger l’environnement. Il s’efforce également de faciliter la communication entre les municipalités dans le domaine de la protection civile, et il joue un rôle dans l’administration du service d’urgence 9-1-1.

L'élaboration du plan centennial cities^{PLUS} a dégagé la résilience comme un des trois thèmes centraux pour l'avenir de la région, les deux autres étant l'habitabilité et la durabilité.³³ La région possède un Comité conjoint de liaison en cas d'urgence, mais il est perçu comme étant inefficace. Compte tenu de l'importance de la résilience et de la sécurité au bien-être futur des villes, et à la certitude de devoir affronter des crises dans l'avenir, c'est une question qui exige un examen plus approfondi.³⁴

La plus grande force du DRV est qu'il permet aux municipalités membres d'élaborer une vision commune et de la mettre en pratique. De cette façon, même lorsque le gouvernement provincial a aboli les pouvoirs des districts régionaux, le DRV a été en mesure d'exercer son rôle d'organisme de planification grâce à cette vision commune. De plus, lors de la formation en 1974 de la Commission sur les terres agricoles, la vision de « villes dans une mer de verdure » s'avérait assez forte pour inciter les municipalités à proposer la réservation à des fins agricoles de terrains importants à l'intérieur même de leur territoire, plus importants probablement que si cela avait été fait sous la contrainte.

Peut être que le niveau minimum de coopération régionale représentait le processus entrepris par le DRV pour négocier de nouveaux mécanismes en ce qui a trait aux transports, à la gouvernance et au financement, ce qui a provoqué la création de la Greater Vancouver Transportation Authority en 1998.

D'un autre côté, le fait que le DRV fonctionne sur un modèle de consensus ou, à défaut, de gouvernement par la majorité, fait qu'il est souvent lent à adopter des changements nécessaires ou souhaitables, et qu'il a des difficultés à amener les municipalités à voir plus loin que leurs propres intérêts pour épouser les intérêts de la région.

Même si le DRV représente un modèle solide de planification et de prestation de services au niveau régional, son mandat ne s'étend pas explicitement aux questions de politique sociale ou économique, et l'attention qu'il prête à l'environnement est largement liée à sa gestion des richesses communes et des services. Malgré ces défauts, il a fait preuve d'une vision très vaste à l'égard de l'utilisation des terrains et des stratégies de transport, qui est non seulement compatible avec le développement durable, mais englobe ce dernier. Son Plan stratégique en vue d'établir une région vivable et le plan centennial récent cities^{PLUS} sont des modèles de pointe en matière d'idées et d'actions en vue du développement durable, dégagés au moyen d'un processus participatif multilatéral qui a puisé dans les idées et les énergies de nombreux secteurs de la société. Son Initiative pour une région durable lui permet désormais d'aborder les trois volets du développement durable de façon encore plus explicite.

Dans sa transition vers cette approche holistique, il verra probablement la résurgence et l'intensification du débat historique entre ceux pour qui le DRV est un gestionnaire de services publics avec leurs annexes (habitations, parcs, etc.) et ceux qui le voient comme un organisme de direction politique qui s'occupe aussi de la prestation de services. Les dirigeants de l'IRD espèrent qu'elle permettra aux politiciens et administrateurs du DRV

de redécouvrir un « régionalisme unifiant ». ³⁵ À cette fin, ils organisent des ateliers et événements de réseautage au niveau national et international, dans lesquels les membres et administrateurs du conseil encouragent l'adhésion aux principes et pratiques du développement durable.

5. LE CONSEIL DU BASSIN DU FRASER

« Le bassin du Fraser est un endroit où le bien-être social est appuyé par une économie stimulante et soutenu par un environnement sain. »

Vision du Conseil du bassin du Fraser

Introduction

Le bassin du fleuve Fraser est le cinquième plus important bassin fluvial au Canada et borde un territoire de 238 000 km². Le fleuve mesure 1 325 kilomètres de longueur et arrose une grande diversité de terrains; il prend ses origines dans les montagnes Rocheuses, puis traverse de vastes forêts, des plateaux, des canyons, de hautes terres ondulantes, des zones humides et des estuaires, pour se jeter enfin dans le détroit de Georgia (voir figure 2). ³⁶ Il comprend l'agglomération de la région métropolitaine de Vancouver et une grande partie de son arrière-pays.



Figure 2: Le bassin du fleuve Fraser
(source: www.fraserbasin.ca)

Le bassin a une valeur écologique, économique et sociale considérable. Son environnement est d'une variété extraordinaire, sa beauté naturelle est insurpassable, et il est la zone économique la plus productive de la Colombie-Britannique. Il compte 2,7 millions d'habitants. Les activités dans le bassin contribuent dans une proportion de 80 pour 100 au produit intérieur brut de la province, et de 10 pour 100 au produit national brut du Canada. Les forêts du bassin occupent une superficie trois fois plus grande que celle du Nouveau-Brunswick, tandis que les exploitations agricoles, les fermes d'élevage et les vergers

représentent la moitié de toutes les terres agricoles de la Colombie-Britannique. On y trouve huit grandes mines en exploitation, ainsi que certaines des possibilités récréatives et des paysages naturels les plus spectaculaires de la province.³⁷

Dans les années 1980, il est devenu évident que l'exposition aux polluants industriels et agricoles, la pêche excessive et l'urbanisation rapide mettaient à risque la santé écologique du bassin.³⁸ En conséquence, on a commencé à noter des enjeux relatifs à la gestion des eaux, notamment : l'approvisionnement en eau, le contrôle de la pollution, la gestion des pêches, la lutte contre les inondations, la production d'énergie hydraulique, la navigation et la gestion des terrains humides.³⁹

Même si à l'époque la situation du bassin hydrologique semblait sombre, les agences de gestion environnementale croyaient qu'on pouvait le régénérer, à condition de prendre les mesures appropriées. En 1990, le gouvernement canadien a identifié le bassin du fleuve Fraser comme une réserve d'eau douce majeure nécessitant une intervention prioritaire. Les autorités fédérales, provinciales et locales, concernées au sujet de l'avenir du bassin, ont signé en 1992 une entente officielle lançant le *Programme de gestion du bassin du Fraser*, qui engageait les signataires à collaborer pendant cinq ans dans le cadre d'un Conseil de gestion du bassin du Fraser afin de mettre au point un programme en vue d'assurer la gestion durable économique, environnementale et sociale du bassin du Fraser entier.⁴⁰

Le conseil s'est essentiellement concentré sur la création d'un projet de plan du bassin, qu'on a ensuite fait circuler pour connaître l'avis du public. À l'aide des commentaires reçus, le Conseil a alors élaboré une *Charte pour la durabilité*, qui trace la voie à suivre pour la gestion durable du bassin du fleuve Fraser. Au lieu d'être un document entraînant des obligations juridiques, la Charte pour la durabilité a été conçue afin de servir de guide aux parties intéressées dans l'amélioration de la santé économique, environnementale et sociale du bassin dans une approche reposant sur l'intégration et la coopération.

Le programme de gestion du bassin du Fraser était un essai innovateur et stimulant de gestion durable d'un bassin hydrologique. À la fin de son mandat de cinq ans, le Conseil a réalisé qu'il pouvait améliorer son modèle de gouvernance coopérative. Le Conseil souffrait de l'absence de mécanismes de reddition de comptes transparents et de sa dépendance du gouvernement, et il ne réussissait pas à obtenir le financement nécessaire pour satisfaire à ses exigences budgétaires. En outre, il se trouvait devant la nécessité de mettre la Charte pour la durabilité en application. En tant qu'entente de bonne foi en vue du développement durable social, économique et environnemental du bassin du Fraser, la Charte concrétisait une approche à la viabilité d'un bassin hydrologique et ébauchait quatre orientations stratégiques des activités : la compréhension du concept de développement durable, la protection des écosystèmes, l'affermissement des communautés et l'amélioration du processus de prise de décisions.⁴¹

Le Conseil a articulé la nécessité de créer, pour assurer la mise en application de la Charte une organisation indépendante des gouvernements. Celle-ci serait formée de représentants provenant des quatre ordres de gouvernement, ainsi que de différents groupes d'intérêt géographique et sectoriel. Elle serait financée comme organisme sans but lucratif par, entre autres, les gouvernements au niveau fédéral, provincial et local. En conséquence, en juin 1997, une entité nouvelle appelée Conseil du bassin du Fraser fut légalement constituée en organisme caritatif non gouvernemental sans but lucratif.⁴²

Le Conseil du bassin du Fraser (CBF)

Le Conseil du bassin du Fraser incarne un modèle de gouvernance innovateur qui réunit de nombreux secteurs et parties intéressées dans un contexte de collaboration axé sur le développement durable, en vue de promouvoir l'intérêt commun. Pour entendre une vaste diversité de points de vue sur chaque question relative au développement durable, le conseil d'administration du Conseil est composé de représentants des quatre ordres de gouvernement au Canada (fédéral, provincial, local et Premières nations), du secteur privé et de la société civile (se reporter à l'*Annexe B : Organigramme du Conseil du bassin du Fraser*).⁴³

Ce modèle de gouvernance reposant sur le consensus offre un moyen efficace de régler les limitations de la hiérarchie traditionnelle des compétences multiples fonctionnant indépendamment les unes des autres dans une région biogéographique commune et des approches de gestion descendantes à portée limitée.⁴⁴ Le modèle de gouvernance du CBF est le premier du genre au Canada, et il a servi d'exemple à d'autres organismes dans le bassin, au niveau provincial, national et international. Comme le modèle du Conseil est très adaptatif et souple, il peut être appliqué à pratiquement n'importe quel bassin hydrologique. À l'occasion, le Conseil est invité à présenter son modèle devant des compétences différentes du monde entier recherchant de nouveaux modèles pour la gestion des bassins hydrologiques. Jusqu'à date, le Conseil a donné des présentations en Russie, dans les Philippines et au Brésil.⁴⁵

Le conseil d'administration du Conseil, composé de 36 membres, représente des points de vue économiques, sociaux et environnementaux différents. Parmi les directeurs, anciens et nouveaux, on compte des défenseurs de l'environnement, des maires et des directeurs des districts régionaux, de hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provincial, des chefs de Premières nations, des cadres d'entreprise et des résidents individuels du bassin – y compris des entrepreneurs, des ménagères, des agriculteurs, des éleveurs, des médecins, des avocats et des scientifiques. Ce modèle multilatéral procure un mécanisme précieux pour encourager la compréhension générale de points de vue très différents et pour favoriser la collaboration de façon à agir sur les priorités sociales, économiques et environnementales. En créant un forum de rencontres régulières entre membres chevronnés des agences des gouvernements fédéral et provincial, il offre un siège pour la collaboration pangouvernementale sur des questions qui ne peuvent s'en

passer. En outre, l'inclusion de membres des gouvernements locaux, des Premières nations et de particuliers ouvre des possibilités de réalisation pour chacun de ces groupes.

Depuis sa constitution, le conseil a directement facilité l'élaboration de solutions pour une grande gamme de questions en matière de gestion durable tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du bassin. Tout en continuant la prestation de ce service important, il a récemment pris la décision stratégique d'assister d'autres organisations dans la mise en place d'une approche similaire à la gouvernance et à la résolution des problèmes.⁴⁶

Le Conseil n'a pas de mandat défini par la loi. Ses actions sont guidées par le consensus entre les membres de son conseil d'administration et par les groupes multilatéraux qu'il réunit pour aborder certaines questions particulières. Cependant, les participants dépourvus d'un mandat défini par la loi décident souvent de mettre en pratique le consensus au moyen de l'utilisation adéquate des outils réglementaires.

Le Conseil gère ses activités au moyen surtout de cinq comités permanents, notamment : opérations; personnel/opérations financières/vérification; constitution et recrutement des directeurs du Conseil; fonds de développement durable; et communications. Les projets individuels sont encadrés par les cinq comités régionaux, ainsi que par des comités directeurs de certaines tâches d'intérêt particulier. Ces comités sont la structure sur laquelle le Conseil s'appuie pour appliquer la Charte.⁴⁷

Même si le bassin du Fraser ne peut être défini en tant que région urbaine comme telle, le fait que le Conseil du bassin du Fraser concentre ses efforts sur la résolution de problèmes portant sur une région urbaine et sur son arrière-pays vaut la peine de s'y attarder dans cette étude. Il s'avère important d'appliquer les principes de bonne gouvernance de l'Organisation des Nations Unies au Conseil du bassin du Fraser afin d'évaluer le modèle dans l'optique du développement durable :

Durabilité – Conformément à la vision du CBF, les gouvernements, les ONG et les particuliers collaborent pour trouver un moyen de contribuer à bâtir des communautés dynamiques et à développer des secteurs économiques solides et variés, tout en préservant l'air, l'eau, les sols et la diversité biologique des écosystèmes du bassin. Son mandat particulier est de promouvoir la gestion durable de la région.

Subsidiarité – Le Conseil réalise ses activités surtout par le biais de groupes qu'il réunit et de comités qui coordonnent les projets particuliers et forment la structure à partir de laquelle il applique la Charte. Il n'exerce pas de fonctions de gouvernance, mais opère comme intermédiaire entre les différents ordres de gouvernement et les Premières nations, les réunissant pour régler les questions d'intérêt commun.

Équité – Grâce à la représentation égale et au modèle multilatéral, le CBF fait en sorte que tous les secteurs et toutes les régions aient la même possibilité de participer aux débats du Conseil. Il a même réussi à persuader des représentants des Premières Nations, des minorités et des groupes défavorisés à occuper des rôles actifs au sein du CBF et de

ses programmes, projets et politiques. La proportion de femmes, parmi ses membres, est de 24 pour 100.

Efficacité – Le Conseil ne s’occupe pas de la mise en oeuvre de programmes ni de prestation de services. Il fournit des services généraux de recherche, de facilitation et d’éducation visant à influencer les politiques ou les attitudes et le comportement du public. La structure de gestion du Conseil inclut les gouvernements en vue de permettre une influence plus importante sur les politiques et programmes gouvernementaux par rapport à celle qui est normalement engendrée par les organismes non-gouvernementaux traditionnels. Le Conseil est conçu de façon à minimiser le double emploi et à faciliter l’harmonisation des intérêts et la collaboration dans le bassin.

Transparence et obligation redditionnelle – Dans sa première phase, en tant que Plan de gestion du bassin du Fraser, l’organisation était moins ouverte qu’aujourd’hui. Les réunions entières du conseil d’administration sont désormais ouvertes au public général, et la participation de ce dernier est activement encouragée. En outre, le Conseil a créé un site Web sur lequel il est possible de consulter de nombreux documents pertinents, pour autant qu’on ait accès à Internet. Le *Rapport sur l’état du bassin du Fraser* qui a été publié récemment offre aux résidents des informations sur l’état du bassin dans plusieurs dimensions différentes.⁴⁸ Par ailleurs, les indicateurs eux-mêmes ont été mis au point après une grande consultation publique.

Participation de la société civile et exercice de la citoyenneté – La participation du public est sollicitée par plusieurs moyens : organisation de journées d’accueil, de forums grand public, avis au public, envoi de plans aux intéressés et réunions publiques avec les parties intéressées. La sensibilisation du public est réalisée au moyen de brochures informatives distribuées surtout par le biais des services de planification et de développement des gouvernements locaux, des bibliothèques de la région et en réponse aux demandes du public.

Sécurité des particuliers et de leur habitat – En essayant d’arrêter et d’inverser la détérioration des conditions dans le bassin et d’empêcher les inondations, le Conseil s’applique à assurer la sécurité des particuliers et de leur habitat. Cependant, il n’a pas été chargé d’un mandat relatif à la protection civile ni à d’autres questions en matière de sécurité urbaine. C’est un domaine où il serait logique de rechercher une collaboration plus poussée.

Points forts et domaines qui se prêtent à l’amélioration

Pour qu’un partenariat soit efficace, les organismes participants doivent avoir des motifs compatibles; dans de nombreux cas, leur intérêt à coopérer avec leurs partenaires est motivé par un engagement ou par des capacités, et toute différence dans les attentes aboutit à l’échec du partenariat. Selon Watson, qui a réalisé une étude sur le CBF en 2001, le potentiel de discordance est particulièrement fort dans les organisations comme le

CBF, qui réunit un grand nombre de parties avec des intérêts variés.⁴⁹ Il est arrivé que les membres perçoivent de grandes différences dans leur niveau d'autorité ou d'ancienneté, leur légitimité et leur ressources.

En dépit des différences dans les attentes et les interprétations du développement durable entre les membres du Conseil, ils conviennent qu'une approche fondée sur la collaboration et le consensus offre la meilleure perspective de progrès et de solutions durables bénéficiant de l'appui le plus généralisé possible. Cette entente est rendue possible en partie grâce au consensus à l'égard de l'héritage du Conseil : la vision, les objectifs, les principes et les orientations décrits dans sa Charte. Puisque cette dernière sert de terrain d'entente et de départ pour les discussions, le CBF est en mesure de contourner beaucoup des difficultés typiques pour la formation d'un partenariat.⁵⁰

Parmi les exigences pour qu'un partenariat puisse fonctionner est l'existence d'un juste équilibre entre les participants au niveau de la représentation et du pouvoir; l'absence d'un tel équilibre détériore considérablement la crédibilité et la légitimité d'un partenariat en vue du développement durable. Pour trouver cet équilibre, le CBF fonctionne comme facilitateur impartial visant à forger un consensus entre les intérêts des gouvernements et des organisations non gouvernementales en matière de développement durable.⁵¹

Enfin, Watson note qu'un partenariat doit être assez souple pour réagir aux différentes circonstances et exigences.⁵² C'est particulièrement important pour des organisations comme le CBF qui s'occupent de territoires géographiques très importants composés de systèmes biophysiques et socioéconomiques complexes assujettis aux fluctuations et au changement. Puisque le nombre de préoccupations potentielles identifiées au niveau régional est important et les ressources humaines et financières sont limitées, le CBF a dû mettre en place un groupe de critères pour déterminer les questions à régler. Plus particulièrement, le CBF offre de la facilitation ou de l'appui uniquement si les trois dimensions du développement durable sont évidentes dans la question, si au moins deux organisations distinctes ont fait appel à lui, si l'initiative s'inscrit dans l'esprit de la Charte pour la durabilité, et s'il n'y a aucune autre organisation qui puisse jouer le rôle unique du CBF.

Même si les motifs compatibles et les procédures judicieuses sont des éléments importants pour le succès du partenariat, les résultats réels de l'initiative sont probablement le meilleur indicateur du succès. Sans preuve des résultats, l'engagement politique et financier des parties intéressées serait difficile à retenir.⁵³

Beaucoup des questions importantes en matière de développement durable devant les résidents, entreprises, gouvernements et groupes communautaires du bassin du Fraser ont une portée valide pour tout le bassin, voire pour toute la province; parmi elles, les préparatifs pour faire face à la prochaine crue importante du fleuve Fraser, le contrôle des espèces végétales envahissantes, la gestion des effets des changements climatiques, le renforcement des collectivités rurales, le développement d'une stratégie durable à l'égard

du poisson et de la pêche, l'établissement de relations constructives avec les communautés autochtones et non autochtones et la mesure des progrès à la poursuite du développement durable.

D'autres questions concernent des régions particulières du bassin. Parmi elles, les risques pour les biens et la navigation posés par les débris transportés par le fleuve Fraser, le maintien en bonne santé de l'estuaire, la mise en œuvre par le DRV d'une initiative pour le développement durable, la solution au problème de détérioration de la qualité de l'eau dans le lac Shuswap, l'établissement d'un ensemble d'indicateurs de durabilité pour la ville de Quesnel et la résolution de conflits relatifs à la réduction du débit de la rivière Nechako.⁵⁴

En plus d'aborder des questions dépassant le territoire du bassin, le CBF s'efforce à sensibiliser le public à l'égard des questions du développement durable et à motiver les résidents à prendre les mesures nécessaires pour rendre leur portion du bassin plus viable. Dans tous ses programmes et projets, le CBF tient compte des besoins du bassin entier plutôt que de ceux de toute compétence, cause, organisation ou personne particulière.

En réalisant ses initiatives, le Conseil a reconnu le besoin de mesurer le rendement et les résultats par rapport aux buts à long terme. En conséquence, il a élaboré un ensemble de 40 indicateurs de durabilité afin d'analyser les tendances et d'identifier les domaines dans lesquels on voit des progrès et ceux qui nécessitent plus de changements. Parmi les variables, on compte les indicateurs habituels – qualité de l'eau, éducation, niveau de revenus, etc. – mais aussi certains repères innovateurs, comme la composition des forêts, l'accès à Internet et la concentration des emplois.⁵⁵

Le Conseil a récemment évalué les tendances révélées par les indicateurs pour le bassin et ses quatre régions. Dans son *Rapport sur l'état du bassin du Fraser*, le Conseil note que les indicateurs comme l'éducation, la gestion durable des forêts, l'emploi et le chômage, le revenu moyen des ménages, la qualité de l'eau, l'espérance de vie et la gestion de la croissance démographique sont à un niveau « normal et sain ». Par contre, il y a des indicateurs qui « ont besoin d'attention et d'amélioration », comme le besoin de maisons semi-finies, la participation communautaire, la concentration de smog et d'autres polluants de l'air, la proportion de familles à faible revenu et les niveaux de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre.⁵⁶

L'incertitude à l'égard du financement constitue le plus grand défi du CBF. Le secteur privé est une source potentielle importante de financement supplémentaire; toutefois, le travail du CBF n'est pas très médiatisé et ses succès sont généralement attribués à d'autres organisations participantes. Par conséquent, les entreprises privées ne comprennent peut-être pas pourquoi le CBF a besoin de leur soutien ou comment elles profiteraient des retombées du financement. On a suggéré d'inviter les directeurs représentant les intérêts sectoriels des cinq régions à établir un groupe sur les intérêts commerciaux à l'image de la structure qui existe déjà pour les quatre ordres de

gouvernement. Cela augmenterait les possibilités de recevoir des contributions privées et pourrait aboutir à un système plus permanent, où le financement serait assuré en proportions égales par les services fédéraux, les ministères provinciaux, les gouvernements locaux et les organisations commerciales.⁵⁷

Leçons tirées de l'expérience

La priorité du Conseil dans la gestion du développement dans le bassin du Fraser a toujours été de créer « un endroit où le bien-être social est appuyé par une économie stimulante et soutenu par un environnement sain », une vision qui correspond parfaitement à celle de nombreux organismes de bassins hydrologiques.⁵⁸ La structure socio-politique et les compétences chevauchantes des institutions s'occupant des affaires de l'eau dans le bassin du Fraser ne sont pas uniques, et elles pourraient donner des idées pour une approche non gouvernementale de la gestion des bassins hydrologiques (et des écosystèmes).⁵⁹

Dans son évaluation du modèle du CBF, Watson a conclu que les partenariats multilatéraux ont le potentiel de contribuer au développement durable à l'échelle du bassin, pourvu que les exigences institutionnelles suivantes soient satisfaites :

- 1. Le partenariat doit avoir un rôle clairement défini qui n'empiète pas sur les fonctions des organisations existantes** – le CBF a un rôle de facilitateur plutôt que de cinquième ordre de gouvernement qui risquerait de mettre en péril l'autorité ou le pouvoir des fonctionnaires publics.
- 2. Les organisations participantes doivent être compatibles. Puisque les besoins, les intérêts et les attentes ne seront probablement pas identiques, il faut élaborer une vision commune établissant les buts et les moyens d'y parvenir** – la Charte offre une orientation stratégique, mais elle est aussi utilisée dans la pratique pour faire en sorte que les initiatives s'inscrivent dans l'esprit du développement durable formulé par le CBF.
- 3. Les partenariats doivent prévoir une représentation et des pouvoirs équitables** – le fait que le CBF est un organisme de bienfaisance sans but lucratif qui n'est pas assujéti au contrôle direct du gouvernement n'est pas sans importance à cet égard. En outre, la nécessité de consensus pour le fonctionnement du CBF fait en sorte que les coalitions puissantes ne peuvent pas l'emporter sur les intérêts des minorités.
- 4. Les partenariats en vue du développement durable doivent être capables de s'adapter** – le CBF a une structure de gouvernance horizontale qui assure la discrétion et la souplesse au niveau régional, ainsi que la cohésion avec les quatre ordres du gouvernement.
- 5. Le rendement et les résultats doivent être prouvés, puisque le partenariat est un instrument, et non un but en soi** – le suivi effectué par le CBF et ses rapports

indiquent qu'il est possible de mesurer une grande gamme de valeurs de rendement et de résultats au moyen d'indicateurs de développement durable.⁶⁰

L'expérience du bassin du Fraser a prouvé que l'établissement de partenariats multilatéraux efficaces nécessite du temps et de la détermination, que les principales parties intéressées doivent être attirées le plus tôt possible et que les partenariats multilatéraux peuvent offrir un forum utile pour aborder de concert la gestion des terres et des eaux en vue d'établir des bassins hydrologiques viables.⁶¹ Enfin, la poursuite de la viabilité est clairement une tâche permanente. Par conséquent, les efforts du Conseil devraient être cumulatifs, et il doit s'adapter sans cesse aux changements pour toucher des cibles toujours en mouvement. Dans le futur, le Conseil sera appelé à élargir son travail à l'échelle provinciale, nationale et internationale, en partenariat avec des organisations existantes et en continuant à s'adapter.

6. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE)

Introduction

Bien que la *Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE)* elle-même ne soit pas un modèle de gouvernance concentré sur une région locale à l'image du DRV et du CVF, elle a eu une influence considérable sur la façon dont le public et les différents intéressés ont été amenés à intervenir dans la prise de décisions en matière de développement urbain durable au Canada. En tant que démarche non traditionnelle axée sur le consensus, elle comporte d'importantes leçons pour les villes et les gouvernements nationaux qui désirent adopter des approches « participatives et multisectorielles » pour résoudre des problèmes urbains. Cette section présente d'abord un bref historique de la façon dont la TRNEE est née et pourquoi elle a été créée. Ensuite, nous analyserons la TRNEE à l'aide de critères tirés des ouvrages d'Innes et Booher. La section se termine par une brève discussion sur les contributions apportées par la TRNEE à la prise de décisions et à la gouvernance en vue du développement urbain durable au Canada.

Le Canada fournit de nombreux exemples de pratiques qui augmentent la viabilité. En 1986, en prévision d'une visite de la *Commission mondiale pour l'environnement et le développement des Nations Unies* (ou commission Brundtland), le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement a établi un Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. Son mandat était de trouver des façons de réconcilier les conflits publics entre les industries d'exploitation des ressources naturelles canadiennes – surtout les secteurs minier, forestier et pétrolier – et des groupes et particuliers intéressés dans la protection de l'environnement. Le groupe de travail a élaboré 40 recommandations visant à encourager l'industrie et les gouvernements à incorporer des considérations d'ordre environnemental autant que d'ordre économique dans la prise de

décisions. Une de ces recommandations préconisait l'établissement de Tables rondes sur l'environnement et l'économie (TREE) au niveau provincial et fédéral. Ces tables rondes devraient réunir des membres du gouvernement, des grandes industries et des petites entreprises, des organismes de protection de l'environnement, du monde syndical, des universités et des Premières nations. Les tables rondes devaient offrir un forum de discussions pour les décideurs de haut niveau en matière de questions d'environnement et d'économie en vue de formuler des recommandations directes pour le premier ministre du Canada et les premiers ministres de leurs territoires respectifs, tout en diffusant leurs conclusions au public.

Le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement a sanctionné la création des tables rondes; en octobre 1988, Brian Mulroney, premier ministre du Canada, a annoncé la constitution d'une Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) sous la présidence du D^r David Johnston, doyen et vice-chancelier de l'Université McGill. Au même moment ont été nommés ses premiers directeur exécutif et directeur des opérationsⁱⁱ, et formé un petit comité de planification en vue d'élaborer l'infrastructure et le mode de fonctionnement de l'institution. En mars 1989, le premier ministre a annoncé les noms de tous les membres de la TRNEE. En 1990, des tables rondes avaient été constituées par toutes les provinces et tous les territoires, ainsi que par des centaines de gouvernements locaux et régionaux d'un coin à l'autre du Canada.

Au lieu de suivre le modèle institutionnel classique d'un rassemblement d'individus ou d'entreprises qui ont des intérêts ou des objectifs communs, les tables rondes sont multilatérales; elles sont l'expression de différents acquis et apprentissages, de différentes idées et perspectives, de différentes valeurs et croyances. Dans un certain sens, elles sont des microcosmes de la société elle-même : leurs membres viennent des différents niveaux des gouvernements politiques, du milieu des affaires, des universités et des instituts de recherche, de la communauté scientifique et d'une variété de groupes publics et professionnels.⁶²

Ann Dale, dans « Multistakeholder Processes: Panacea or Window Dressing »

Même si les tables rondes au Canada ont été assemblées par les gouvernements de tous les niveaux et par d'autres organisations, elles se distinguent des formes classiques de prise de décisions du gouvernement par le fait qu'elles ne sont pas assujetties à des rapports hiérarchiques. Elles sont des forums multilatéraux dans lesquels les décisions sont souvent prises par consensus.

ⁱⁱ D^{re} Dorothy Richardson et Ann Dale

Les tables rondes n'étaient pas conçues de façon à avoir des compétences législatives ou à fonctionner comme des organismes de prise de décisions du gouvernement. Leur rôle principal était d'exercer une influence reposant sur leur crédibilité, leur indépendance, et leur capacité de favoriser les échanges d'opinions entre les secteurs et niveaux importants de la société.⁶³ « Par l'intermédiaire de leurs membres et de leurs sphères d'influence respectives, ils agissent comme catalyseurs pour former de nouvelles alliances stratégiques, stimuler la recherche de solutions viables, et obtenir un large consensus sur les questions des changements à apporter, de la source de financement des coûts, de la manière dont ces coûts doivent être déboursés et du moment de leur déboursement. »⁶⁴

La planification initiale pour la TRNEE a été réalisée par un petit groupe de personnes très influentes. Avec le D^r Johnston à sa tête, le comité organisateur était composé de Dave Buzelli, Président et PDG de Dow Chemical; Roy Aitken, vice-président d'INCO; Pierre-Marc Johnson, ancien premier ministre du Québec; Susan Holtz, avocate de la protection de l'environnement et ex-présidente de l'Ecology Action Centre canadien; le juge Barry Stuart, chef dans les conseils de détermination de la peine autochtones; Jim MacNeill, ancien Secrétaire général dans la Commission Brundtland; D^{re} Richardson, Directrice administrative et Ann Dale, Directrice des opérations.⁶⁵

Selon la recommandation du Conseil canadien des ministres de l'Environnement, la TRNEE devait compter un représentant de chaque province et territoire et des représentants de secteurs traditionnels comme l'association forestière, l'association minière, etc. Toutefois, le comité de planification a décidé d'adopter une approche tout à fait différente. Il a limité le nombre des membres à 25, et au lieu de les choisir en fonction des groupes, associations ou industries qu'ils représentaient, il a opté d'identifier des décideurs susceptibles d'exercer une influence sur les réseaux importants dans le gouvernement, le milieu des affaires et la société civile.⁶⁶

Le comité a aussi étudié les contacts qui devaient être établis pour donner à la Table ronde le plus grand impact possible. À cette fin, il a identifié quatre grandes catégories de membres, représentant les secteurs suivants : gouvernement, milieu des affaires, politique stratégique publique et protection de l'environnement. En outre, le comité a pris soin d'équilibrer les préoccupations régionales et syndicales, les deux sexes, les Premières nations et les deux langues officielles. C'était un écart marqué du processus normal de nomination au niveau national, où les individus étaient généralement choisis en fonction de leur appartenance politique, leur profil au niveau national, leur statut au sein du secteur ou de la région ou l'appartenance à une industrie particulière.⁶⁷ En fin de compte, la Table ronde comptait 4 ministres de premier plan et d'un ministre provincial, quelques PDG et vice-présidents de grandes entreprises, des universitaires et des représentants des Premières nations, des syndicats et des groupes communautaires.

Pour distinguer encore plus la TRNEE des organismes traditionnels de prise de décisions, le comité de planification a convenu de n'imposer qu'un minimum d'organisation à la procédure de la Table ronde, afin de permettre aux membres de déterminer leur propre

programme et mode de fonctionnement en vue d'arriver à leurs propres conclusions. Ce modèle permettrait aux membres d'établir leurs priorités et leur futur plan d'actions.⁶⁸

Pendant la première année, les réunions de la TRNEE étaient ouvertes uniquement aux membres, en vertu du raisonnement des planificateurs initiaux que vu la participation à part entière de quatre ministres fédéraux de premier plan (de l'Environnement, des Finances, des Sciences et de la Technologie, et de l'Énergie, des Mines et des Ressources), la Table ronde ne pouvait obtenir des résultats utiles que si elle était un « dialogue de pairs ». Les questions discutées devaient satisfaire aux critères suivants : être de nature stratégique plutôt qu'opérationnelle; être multilatérales et interdisciplinaires, multi-territoriales ou inter-gouvernementales; avoir un impact à long terme; être axées sur les moyens et non sur les fins; et avoir une portée fédérale, nationale ou internationale : ce type de questions s'inscrivaient le mieux dans l'objectif de poursuite du développement durable.⁶⁹

Depuis le début, les recommandations de la TRNEE étaient présentées directement au premier ministre dans le cadre d'une réunion annuelle entre ce dernier et le président de la Table ronde. La prise de décisions par consensus était importante dans la formulation des recommandations, mais on notait et communiquait aussi les points de discordance.

La différence essentielle entre le processus de prise de décisions par consensus et les autres est que « ces [autres] processus visent à conseiller les décideurs en leur offrant une variété d'opinions et de conseils. Par contre, dans les processus par consensus, on trouve un point commun et on dégage une décision acceptable pour tous dont on peut alors réaliser ou recommander la mise en application. »⁷⁰

La Table ronde sur les forêts réunie par la TRNEE entre 1991 et 1994 est un exemple d'une sous-table réussie. Des représentants de 25 groupes intéressés élaborèrent, par consensus, une vision commune et une série de principes en vue du développement durable des forêts canadiennes. Ces principes étaient accompagnés de plans d'action pour leur mise en œuvre élaborés par les groupes d'intérêt, ainsi que de recommandations aux gouvernements et autres autorités relativement aux politiques et actions pour le développement durable.⁷¹

À l'origine, la Table ronde avait pu engager quelques-uns parmi les décideurs canadiens, y compris quatre ministres fédéraux. Cependant, cela a changé petit à petit lorsque l'intense pression en vue d'ouvrir les réunions au public se couronnèrent de succès. Les ministres se sentaient de moins en moins à l'aise dans le cadre de ce dialogue ouvert.⁷² Dans une situation qui leur semblait présenter un risque pour la confidentialité et une possibilité de conflits d'intérêts, ils ont d'abord choisi de ne pas prendre part aux réunions; puis ils ont été intentionnellement exclus en 1994.⁷³ On a décidé que la participation des ministres dans la Table ronde était incompatible avec le système politique canadien, puisque ces derniers devaient être les destinataires ultimes des recommandations. En fin de compte, ceci constituait un conflit d'intérêts.⁷⁴

En 1993, la TRNEE fut sanctionnée par le Parlement. La loi régissant la Table ronde stipule que ses membres sont nommés par le Gouverneur en conseil (premier ministre). Bien qu'elle ne mentionne pas l'autorité dont relève la TRNEE, cette dernière continue à présenter ses rapports au premier ministre. La législation qui a constitué la Table ronde en établissement public en a fait une entité indépendante bénéficiant de la sécurité juridique. Sans les ministres du gouvernement fédéral, la forme de la Table ronde est très différente de ce qu'elle était au moment de sa création.

La Loi de 1993 mandatait la Table ronde : « de jouer un rôle catalyseur dans la définition, l'interprétation et la promotion, pour tous les secteurs de la société canadienne de même que pour toutes les régions du pays, des principes et de la pratique du développement durable par les actions suivantes :

- a) effectuer des recherches, recueillir de l'information et des données provenant d'analyses sur des questions d'importance primordiale concernant un développement durable;
- b) conseiller les gouvernements sur la façon d'intégrer la prise en considération de l'environnement et de l'économie dans leur processus décisionnel de même que sur les questions d'ordre planétaire concernant un développement durable;
- c) conseiller ces secteurs et ces régions sur les moyens d'incorporer à leurs activités les principes et la pratique du développement durable;
- d) sensibiliser le public aux changements culturels, sociaux, économiques et politiques nécessaires pour réaliser un développement durable et favoriser leur compréhension; et
- e) contribuer aux efforts collectifs à déployer au Canada pour surmonter les obstacles au développement durable.⁷⁵

Selon le site Web de la TRNEE, « la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) est un organisme de consultation indépendant qui offre aux décideurs, aux guides d'opinion ainsi qu'aux Canadiennes et aux Canadiens des conseils et des recommandations au sujet de la promotion d'un développement durable. »⁷⁶ En comparant la Table ronde actuelle à celle de ses débuts, on constate que, pendant les 16 ans de son existence, la TRNEE s'est petit à petit transformée d'une « Table ronde » en un organisme de consultation gouvernemental plus traditionnel. (Se reporter à l'annexe B : Organigramme de la TRNEE pour consulter la structure actuelle de la Table ronde).

Il est important de réfléchir sur cette transformation lorsqu'on compare le sort de la Table ronde nationale et des Tables rondes provinciales qui, toutes, ont été soit abolies, soit

mises à l'écartⁱⁱⁱ. Trois facteurs semblent avoir contribué à l'effondrement des autres Tables rondes : 1) celles qui n'avaient pas de statut juridique étaient à la merci des gouvernements au pouvoir; 2) puisqu'elles relevaient des premiers ministres provinciaux, elles étaient souvent éliminées ou écartées lors de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement; et 3) plusieurs d'entre elles étaient mandatées d'établir une stratégie pour le développement durable. À la fin de ce mandat, elle n'avait plus aucun rôle à jouer. Quant à la TRNEE, c'est certainement mieux, pour elle-même ainsi que pour le Canada, qu'elle soit devenue un organisme consultatif respecté au lieu de disparaître.

Évaluation de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Pour évaluer la TRNEE en tant que processus de dégagement d'un consensus, nous allons utiliser les critères présentés par Innes et Booher dans leur ouvrage « Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning », ⁷⁷ et noter l'évolution du processus au cours des seize dernières années.

1. *Réunit des représentants de toutes les parties intéressées, avec des intérêts très différents.*

Au début, on comptait parmi les membres de la Table ronde des représentants de très haut niveau de tous les secteurs – gouvernement, milieu des affaires, politique publique et protection de l'environnement. Cela a changé. Les gouvernements ne participent plus à la Table ronde, et ses membres, sans obligatoirement représenter les différents secteurs, sont des « profanes renseignés dans le domaine du développement durable. »⁷⁸ Ils sont des Canadiennes et des Canadiens émérites des quatre coins du pays.

2. *Progresse grâce à une mission et à des tâches réelles, réalisables et adoptées par tout le groupe.*

Tous les initiés interrogés conviennent que la TRNEE a toujours satisfait à ce critère. Prenons pour exemple l'urbanisme : vers la fin des années '90, la TRNEE entreprit une étude des débouchés internationaux de prestation de services et de technologies aux agglomérations dans les pays en voie de développement par les municipalités, entreprises et ONG canadiennes. Le rapport, présenté au premier ministre, a abouti à la création par Industrie Canada d'un excellent programme appelé Initiative sur les villes durables. Plus récemment, la TRNEE a produit deux rapports importants de la série « l'État du débat », un sur le réaménagement des sites urbains contaminés, et un autre sur la qualité de l'environnement dans les villes. Le « nouveau pacte pour les villes » du gouvernement

ⁱⁱⁱ Parmi les Tables rondes provinciales les plus solides est celle du Manitoba, qui avait un statut juridique et qui existe toujours, mais depuis le changement du gouvernement, n'est que l'ombre de ce qu'elle était.

canadien est fortement influencé par le travail de la TRNEE. Selon le PDG suppléant, la TRNEE a offert un « espace protégé pour les discussions et le débat »^{iv} Le rapport sur *La qualité de l'environnement dans les villes canadienne*⁷⁹ offre une série de recommandations exhaustives sur les mesures que le gouvernement devrait prendre pour améliorer la viabilité des villes. Ces recommandations ont été considérées comme objectives et représentatives par le gouvernement et elles ont eu une grande influence sur son programme urbain actuel.⁸⁰

3. *Est auto-organisatrice, ce qui permet aux participants de s'entendre sur les règles de base : les objectifs, les tâches, les groupes de travail et les sujets de discussion.*

C'était une question importante lors de la création de la Table ronde. Le comité de planification de la TRNEE a convenu de n'imposer qu'un minimum d'organisation à la procédure, afin de permettre aux membres de déterminer leur propre programme et mode de fonctionnement en vue d'arriver à leurs propres conclusions.⁸¹ C'est encore le cas aujourd'hui.⁸² Selon sa méthode actuelle, les membres de la Table ronde s'accordent sur les grandes questions qui méritent l'attention de l'organisation. Ensuite, le comité exécutif est responsable de former des groupes de travail composés de membres de la Table ronde et d'experts extérieurs qui étudient les questions spécifiques. Les groupes de travail supervisent la réalisation d'études détaillées qu'ils utilisent afin de produire des rapports sur la question étudiée. Ces rapports sont alors soumis pour l'approbation de la Table ronde plénière.

4. *Fait participer les participants, conserve leur intérêt et les incite à apprendre au moyen de discussions sérieuses, de drame, d'humour et d'interactions informelles.*

La TRNEE a toujours réussi à « accrocher » ses participants. La Table ronde sur les forêts durables réunie sous l'égide de la TRNEE que nous avons mentionnée dans les pages précédentes est un exemple concret de satisfaction à cette condition. Le dernier rapport de la Table ronde sur les forêts contient une section de témoignages des participants sur le processus : Joe O'Neill de Miramichi Pulp and Paper raconte :

La première réunion organisée dans une forêt a eu lieu à Hinton, en Alberta. On a entamé une discussion qui s'est terminée par un débat enflammé au sujet des herbicides. Il s'agissait probablement de l'échange le plus fructueux auquel j'ai jamais participé sur ce sujet. Personne n'a mis de gants blancs. Tout le monde a eu la chance de s'exprimer et d'écouter les autres. Personne n'a bougé pendant une heure. Nous étions là, en pleine forêt, à discuter. À la fin de la discussion, nous avons constaté que les deux parties opposées commençaient à réviser leur

^{iv} Gene Nyberg, lors d'un entretien téléphonique, le 10 mars 2004

position. Après cette réunion, j'ai décidé de rester avec le groupe [...] J'ai beaucoup appris. J'ai changé d'opinion sur différents points. J'ai appris beaucoup d'un groupe dont j'avais peur au départ!

5. Encourage la contestation du statu quo et favorise la recherche créatrice.

Les personnes interrogées ont convenu que la TRNEE continue à contester l'état actuel des choses, bien que les idées qui y sont discutées soient « évolutionnaires » plutôt que « révolutionnaires ». Les changements qu'elle préconise en vue du développement durable sont progressifs et dans « le domaine du possible ». ⁸³

6. Intègre plusieurs types d'informations de première qualité et veille à ce que leur interprétation soit uniforme.

Les questions sont étudiées par des groupes de travail composés eux-mêmes de plusieurs parties intéressées. En conséquence, les membres des groupes de travail examinent minutieusement les études et les données et tous les rapports donnent lieu à une évaluation par des pairs^v. Pour citer l'introduction du Rapport sur les plans et priorités de 2002-2003 : « À l'aide d'études de cas et de recherches de pointe, et en recourant à des groupes de travail ponctuels, la TRNEE s'efforce de préciser l'état du débat sur ces questions. » ⁸⁴

7. Ne cherche à obtenir un consensus qu'après avoir épuisé les questions et discuté en détail les intérêts et avoir fait des efforts considérables pour régler les différends par des solutions créatrices.

Depuis sa création, la TRNEE considère qu'il est important de faire connaître non seulement les questions sur lesquelles les parties s'accordent, mais aussi les domaines où les opinions diffèrent et un consensus est impossible – « des différences réelles dans les positions ». ⁸⁵ Dans ses rapports de la série « l'État du débat », la TRNEE souligne, au premier ministre et au public, les obstacles au progrès en matière de développement durable et donne des recommandations pratiques en vue de faire progresser le débat.

La TRNEE a considérablement contribué à la compréhension du concept de gouvernance progressive et à sa mise en application au Canada. Les demandes d'intensifier la participation du public dans la gouvernance et les initiatives corollaires sont nées au début des années 1970 du mouvement de protection de l'environnement; la TRNEE et les autres Tables rondes au Canada sont des réactions très visibles des institutions canadiennes visant à relever les défis du développement durable. ⁸⁶ La participation du public dans la prise de décisions est considérée comme un élément clé du développement durable. Dans l'avant-propos de *Notre avenir à tous*, Gro Harlem Brundtland préconise

^v Nyberg

« une entreprise commune et de nouvelles normes de comportement à tous les niveaux et dans l'intérêt de tous. Le changement dans les attitudes, dans les valeurs sociales et dans les aspirations que le rapport encourage dépendront de grandes campagnes d'éducation, de débats et de la participation du public. »⁸⁷

Plus récemment, au Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de Johannesburg, la question de la gouvernance en vue de la pratique du développement durable était un des principaux sujets de discussion. Le résultat officiel majeur du SMDD était un Plan de mise en œuvre multilatéral. Le chapitre XI, *Cadre institutionnel pour le développement durable*, traite exclusivement des questions de gouvernance; le renforcement de la participation du public dans la prise de décisions y occupe une place importante. Selon l'introduction au chapitre, « [l]es mesures destinées à renforcer les arrangements institutionnels en faveur du développement durable, à tous les niveaux, devraient être prises dans le cadre d'Action 21, se fonder sur les progrès réalisés depuis la tenue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et conduire à la réalisation des objectifs suivants, entre autres : [...] g) Le renforcement de la participation et la contribution effective de la société civile et des autres parties prenantes pertinentes à la mise en œuvre d'Action 21 ainsi que la promotion de la transparence et d'une large participation du public ».

Même si les Tables rondes n'existent plus au niveau provincial et la TRNEE a été transformée en organe consultatif puissant, le « mouvement des tables rondes » exerce toujours une grande influence sur les mesures prises par les gouvernements au Canada afin d'inviter la participation du public. Entre 1992 et 1998, nous avons assisté à la création de centaines de tables rondes. Les réunions multilatérales sont toujours utilisées par les municipalités pour régler certaines questions concrètes.

Cependant, ce qui est encore plus important, c'est que la TRNEE et les autres Tables rondes ont exercé une influence considérable sur la façon dont la consultation publique a été intégrée à la gouvernance au Canada. Actuellement, les consultations publiques font partie des procédures des gouvernements au niveau local, régional, provincial et fédéral, qui y ont recours pour mettre au point des politiques publiques et demander des recommandations sur une variété de questions, de règlements sur les eaux usées aux politiques relatives aux changements climatiques. L'importance de la participation du public ainsi que de son acceptation générale comme « outil de gouvernance » est également renforcée dans un document récent réalisé pour le ministère de la Santé intitulé « Politiques publiques et participation publique : Engagement des citoyens et des collectivités dans l'élaboration des politiques publiques » (2003). Dans l'introduction, on peut lire que :

Depuis les dix dernières années, le rôle du gouvernement est en constante évolution. De plus en plus, l'accent est mis sur l'établissement de directives globales par le biais de l'élaboration de politiques et de la planification, sur l'engagement des intervenants et des citoyens et parfois sur l'habilitation des

intervenants ou des partenaires afin qu'ils puissent offrir des programmes et des services.

La participation du public dans la prise de décisions est devenue une partie intégrante du fonctionnement des gouvernements et cela va se poursuivre, peu importe que la TRNEE existe ou non. La TRNEE possède une valeur plus que symbolique, puisqu'elle représente une organisation qui, au moment de sa création, a jeté le gant au statu quo de prise des décisions. Par ailleurs, elle fonctionne toujours comme un forum au niveau national illustrant la façon d'aborder des questions complexes en matière de développement durable en « rassemblant des experts et des groupes d'intérêts de tous les secteurs de la société canadienne » au moyen d'un mode d'action « axé sur une réflexion novatrice et interdisciplinaire et sur des solutions pratiques »^{vi}. Toutefois et surtout, pour reprendre Paddon, le rôle principal des Tables rondes a été de transformer, grâce à l'adhésion au principe de l'égalité de chaque participant dans les discussions, la relation entre les gouvernements, le milieu des affaires et les défenseurs de l'environnement d'un rapport hiérarchique en un réseau.^{vii}

Enfin, la TRNEE a accordé la priorité de façon significative aux problèmes urbains au Canada, en particulier, aux mesures et politiques qui définissent la qualité de vie dans les villes canadiennes ainsi qu'à leurs répercussions sur la capacité des villes de conserver et d'améliorer leur position concurrentielle au sein d'une économie mondiale. Les résultats de son programme de durabilité urbaine comportaient 11 recommandations prioritaires pour une mise en œuvre immédiate, regroupées autour de quatre thèmes qui se renforcent mutuellement : mettre de l'ordre dans la grande maison fédérale; soutenir l'utilisation du transport en commun; promouvoir une infrastructure durable; et encourager l'utilisation efficace de l'énergie et des terres. Le rapport final de la série l'*État du débat*, intitulé *La qualité de l'environnement dans les villes canadiennes : le rôle du gouvernement fédéral*, a été publié en mai 2003. De plus, la TRNEE a rendu publics plusieurs autres rapports, notamment : *Les indicateurs d'environnement et de développement durable pour le Canada* (2003); *Réhabiliter le passé, Construire l'avenir : une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada* (2003); et *Vers un programme canadien d'écologisation de la fiscalité : les premiers pas* (2002).

7. Réflexions générales sur les modèles

Chan (2001) signale que l'ONU souligne l'importance de l'habilitation et la participation comme facteurs clés de la bonne gouvernance. Les gouvernements supérieurs doivent

^{vi} Estimations 2002-2003, Rapport sur les plans et priorités

^{vii} (ICSC Newsletter (bulletin du Centre international pour le développement durable des villes), p. 6).

offrir aux autorités locales et régionales suffisamment de pouvoir et de ressources pour faire un travail digne de foi, mais les autorités locales et régionales doivent aussi travailler de concert avec les organisations de la société civile et du secteur privé afin de démocratiser le processus décisionnel urbain et aller chercher des ressources supplémentaires.⁸⁸

Les trois modèles représentent de bons exemples d'habilitation de la part des gouvernements supérieurs, et les modèles ont tous les trois réussi à encourager la participation des organisations ainsi que celle des particuliers. Même si elles sont loin d'être parfaites, les organisations suggèrent une norme de gouvernance et de procédure établie que les autres localités pourraient apprendre et adapter.

Pour sa part, la Table ronde a été le catalyseur pour favoriser des modèles de gouvernance plus coopératifs partout au Canada. Elle a également été un des principaux adeptes du rôle gouvernemental dans l'habilitation des villes à relever les défis qu'elles affrontent et à devenir de puissants catalyseurs pour la durabilité.⁸⁹

8. Implications pour les autres villes

Dans le présent document, nous nous limitons à l'examen de trois cas canadiens non traditionnels. Afin d'être en mesure de discuter davantage de leur applicabilité dans un autre contexte, nous tenterons de définir leurs répercussions potentielles.

Quelles sont les aspects importants que doivent prendre en considération les autres villes qui voudraient adapter ces modèles à leur propre situation?

Délai d'exécution

Les modèles ont tous les trois évolué avec le temps. L'on suggère que la mise en valeur des capacités pour ces types de modèles de gouvernance prend du temps. Cela est dû en grande partie à l'importance donnée au consensus et aux accords volontaires qui sont fondés sur la confiance. La confiance s'accroît au fil du temps à force de travailler ensemble pour résoudre les problèmes. Les municipalités songeant à appliquer ces modèles (et les donateurs qui pourraient aider à financer l'augmentation des capacités) doivent savoir qu'ils prennent plus de temps à mettre sur pied que la durée du mandat des politiciens actuellement au pouvoir. L'expérience du Centre international pour le développement durable des villes nous dit que les résultats commencent à paraître dans la troisième et la quatrième années et qu'il faut aborder de nouvelles adaptations du modèle ainsi que son statut légal dans la cinquième année.

Ressources

Les modèles ont tous les trois occasionné un investissement important de ressources. L'investissement du DRV au niveau de la planification régionale, tout particulièrement le temps mis à intégrer l'utilisation des terrains et les projets de transport, a demandé la participation d'une équipe de planificateurs hautement qualifiés, ainsi que certains consultants venant de l'extérieur. Le Conseil du bassin du Fraser a puisé dans une grande richesse de connaissances spécialisées qui s'accumulait à Environnement Canada et ailleurs sur les procédés participatifs multilatéraux. Ses premières années furent passées à bâtir sa structure, ses réseaux de relations et ressources de personnel afin de prendre le rôle de facilitateur pour le bassin hydrologique. La TRNEE bénéficie d'un financement stable et a pu consacrer une période assez longue à étudier sa propre structure et composition.

Un des avantages du modèle DRV est l'efficacité qui découle de ne pas avoir doublonné le personnel et les services d'une municipalité à l'autre. Certes, elle est légèrement réduite par la nécessité d'avoir un personnel régional. Plusieurs petites municipalités et celles dans les villes des pays en voie de développement n'ont aucun personnel de planification, ou bien celui-ci se trouve à fournir plusieurs autres services en même temps. Les villes ou régions songeant à ces modèles peuvent donc commencer par une étude de faisabilité afin d'identifier les besoins en termes de ressources. À retenir : il est impossible d'améliorer la capacité sans investir.

Processus de participation

L'essence même de la gouvernance par rapport au gouvernement est la participation des acteurs non-gouvernementaux dans le processus. Les trois modèles décrivent les approches différentes à la participation d'une grande variété d'acteurs dans le processus de gouvernance. Le DRV implique 21 autorités locales différentes et la participation d'autres parties intéressées par l'entremise de diverses commissions consultatives, comités, programmes et initiatives tel que le groupe de partenaires pour l'Initiative pour une région durable. Le Conseil du bassin du Fraser rassemble à la même table une grande variété de parties intéressées et facilite le dialogue de plusieurs autres dans le bassin hydrologique. La Table ronde nationale unit la recherche et la participation à un grand groupe à l'aide de consultations et de rapports. Les leçons des trois modèles sont importantes pour les villes désirant enrichir leur gouvernance de la participation d'autres secteurs.

Principes directeurs

Une des raisons pour lesquelles ces trois modèles ont tant contribué au développement urbain durable est que chacun a un énoncé significatif et bien articulé sur la durabilité. Le DVR n'est plus qu'une association fonctionnelle de villes et villages contigus qui

partagent des services et une infrastructure. Son Plan en vue d'établir une région vivable énonce une vue convaincante de la région.

« Le Grand Vancouver peut devenir la première région urbaine au monde à combiner en un même lieu les choses auxquelles l'humanité aspire globalement un lieu où les activités humaines mettent en valeur l'environnement naturel plutôt que de le dégrader, où la qualité du milieu bâti se rapproche de celle du milieu naturel, où la diversité des origines et des religions contribue à la richesse sociale plutôt que d'être une source de conflit, où les gens contrôlent la destinée de leur collectivité et où les besoins fondamentaux tels que la nourriture, l'habillement, le logement, la sécurité et le sentiment d'utilité sont comblés pour tous. »⁹⁰

Les trois modèles se concentrent sur l'intégration du bien-être social, économique et environnemental. Il est essentiel de voir la région de la ville ou du bassin hydrologique comme un seul système pour comprendre et traiter les interactions complexes des décisions sur différentes parties du système. Les thèmes de durabilité, d'habitabilité et de résilience sont apparus dans le DRV comme il se préparait à entreprendre un plan centennal pour la région^{viii}. Cette perspective à très long terme a également signalé l'importance de la gestion adaptative. Il est donc recommandé à ceux qui voudraient appliquer ces modèles d'y accorder le temps nécessaire pour articuler les principes directeurs qui leur tiennent à cœur.^{ix}

Méthodologie

Plusieurs sont ceux qui croient que les activités de développement, au Canada comme dans les villes des pays en voie de développement, connaissent plus de succès lorsqu'elles répondent à un problème pratique local ou régional, tel que la gestion des déchets solides ou le transport et l'utilisation des terrains^x. Le DRV avait commencé par l'eau et les eaux usées, le CBF par la pollution de l'environnement. Dans le contexte de facilitation de la formation de réseaux coopératifs dans une région ou un bassin hydrologique, une telle concentration vaut l'effort. Les gens ne se rassemblent pas uniquement dans le but de se rassembler, ils se rassemblent afin d'accomplir quelque chose qu'ils ne peuvent pas faire tout seuls. Souvent l'identification d'un projet pilote, si conçu comme activité d'apprentissage, permet aux partenaires de l'agglomération de bâtir la confiance et de connaître la valeur de la coopération. Cela mène ensuite à d'autres

^{viii} Consulter La ville habitable et cities^{PLUS}

^{ix} Seymoar, Why SD has failed to live up to its promise.

^x Consulter www.icsc.ca pour une description des approches du Centre à l'égard du développement.

activités de groupe. Le projet pilote doit toutefois être conçu de façon à intégrer les trois aspects de la durabilité et la vision ultime déterminante pour la région doit être articulée afin d'assurer que l'activité ne se limitera pas à un seul projet. Il faut également prévoir dès le début les moyens d'expansion du projet pilote s'il connaît le succès.

Une exception à cette démarche axée sur les problèmes a fait surface au cours des deux dernières années. Le DRV a gagné un concours international pour un plan centennal de système urbain durable. Connue sous le nom *cities^{PLUS}*, acronyme pour *Cities Planning for Long-term Urban Sustainability* (villes qui planifient la durabilité à long terme), l'expérience a rassemblé plus de 500 personnes pour tracer les orientations de la région^{xi}. Le plan centennal a été élaboré avec et non par le DRV. Un consortium de quatre partenaires s'y est appliqué, mené par le Sheltair Group (une société d'experts-conseils du secteur privé), le Liu Centre for the Study of Global Issues de l'Université de la Colombie-Britannique (un centre d'études et de recherches universitaire), le Centre international pour le développement durable des villes (une ONG internationale) et le DRV. Le résultat fut plus qu'un simple plan académique. La concentration sur une conception à long terme a permis aux participants de penser à l'extérieur des structures habituelles des départements, disciplines, territoires et mandats. Cela leur offrait un point d'entrée neutre pour songer aux tendances et impacts à long terme qui ne sont pas habituellement pris en compte dans la planification ordinaire. Les idées qui en sont sorties ont maintenant de l'influence sur la prise de décisions quotidiennes dans la région. Si l'on prend en compte que nous vivons avec le résultat des décisions prises il y a 50 à 100 ans sur le format et l'infrastructure de nos villes et régions, il est logique d'adopter une vue à très long terme en prenant des décisions semblables aujourd'hui. Le DRV, le Liu Institute et le International Centre for Sustainable Cities furent si impressionnés par l'expérience qu'ils se sont joints au ICLEI - Local Governments for Sustainability pour établir un réseau de villes intéressées à partager leurs connaissances, leur savoir-faire et leurs outils pour ce genre de planification à long terme^{xii}. Ce réseau d'apprentissage a le potentiel de devenir un puissant outil pour les villes désirant utiliser la planification à long terme comme point d'entrée neutre dans l'élaboration d'une structure coopérative régionale.

Étant donné la volonté de créer une structure coopérative telle que le DRV ou le CFB, quels éléments clés doivent être compris du point de vue de la mise en valeur des capacités?

^{xi} Consulter *cities^{PLUS}*

^{xii} Pour plus de renseignements, consulter www.icsc.org. PLUS 30 Network

9. Implications pour la mise en valeur des capacités

La mise en valeur des capacités comprend une variété d'éléments parmi lesquels, en général, l'aide financière, l'aide technique, les échanges entre pairs et l'accès aux informations et au processus de prise de décisions.

Aide financière

Tel que recommandé ci-dessus, certaines ressources devront être investies afin de bâtir la capacité nécessaire pour améliorer la gouvernance urbaine, surtout à l'échelle régionale ou de bassin hydrologique. Pour les villes dans les pays en voie de développement ou en transition, cette aide financière pourrait être disponible auprès des banques multilatérales, donateurs et banques régionales. Habituellement ces banques offrent des prêts pour l'infrastructure. De plus en plus, les agences donatrices perçoivent la valeur d'octroyer des fonds à joindre aux prêts bancaires pour la planification et la mise en valeur des capacités. Comme les banques multilatérales et les donateurs passent presque toujours par les gouvernements nationaux, le procédé nécessaire pour que les villes touchent à ces ressources peut s'avérer long. Une façon d'accélérer le processus est d'avancer des propositions reliant les efforts de mise en valeur des capacités pour la coopération régionale à des projets d'infrastructure déjà approuvés.

Au Canada, les activités de planification et de mise en valeur des capacités ont droit au partage des frais par l'intermédiaire du Fonds d'habilitation municipal vert et au financement de la Fédération canadienne des municipalités à l'intention des projets pilotes.

Aide technique

Les conseils sur le plan légal, financier et administratif sont nécessaires pour la mise sur pied de nouvelles structures institutionnelles, surtout celles qui sont fondées sur les processus consensuels. En outre, l'expertise en processus de participation et résolution des conflits est essentielle. L'aide à long terme d'équipes de conseillers techniques des trois secteurs sera nécessaire pour assurer l'efficacité. La méthode typique des banques multilatérales d'offrir de l'aide technique pour des périodes de moins d'un an n'est ni équitable ni efficace pour un projet de mise en valeur des capacités.

Échanges entre pairs

L'apprentissage le plus utile advient peut-être chez les équipes de pairs. Vu la nature des trois modèles présentés ci-dessus, ces équipes se doivent d'être multisectorielles. Au lieu de réunions entre fonctionnaires élus ou administrateurs publics et leurs pairs venant d'autres villes, la réalisation d'un de ces modèles nécessiterait des équipes composées de

fonctionnaires, universitaires, ONG ou organismes communautaires et entreprises locales. Il y a plusieurs avantages à participer à une visite dans une autre ville afin d'examiner leurs modèles. L'exposition partagée et l'apprentissage social qui y ont lieu augmentent la confiance parmi les participants et aident à créer une équipe capable de promouvoir le changement dans sa région.

Accès aux informations et aux processus de prise de décisions (équité)

Un des éléments de la mise en valeur des capacités est l'augmentation de l'équité parmi les membres du groupe en collaboration. Le DRV, le CBF et la TRNEE y parviennent grâce à la structure de leurs adhésions et leurs efforts pour travailler autant que possible par consensus. Pour obtenir l'équité il faut commencer par l'accès aux informations. Toute tentative de monter une affiliation coopérative entre les villes et leurs voisinages ou entre les différents secteurs nécessite l'accès rapide à des informations mises en commun. Donc la mise en valeur des capacités commence avec l'amélioration de cet accès. Un projet très inspiré qui a connu un grand succès pour avoir amélioré l'accès à Internet dans les pays en voie de développement fut monté par l'International Institute for Sustainable Development à Winnipeg, au Canada^{xiii}. C'est un modèle qui pourrait fonctionner ailleurs.

L'accès aux informations n'est toutefois pas suffisant. Les inégalités de pouvoir entre les petits villages, les petites entreprises, les membres des groupes minoritaires, les pauvres, les femmes, les ONG et organismes communautaires, et les grandes villes, les classes privilégiées, les grandes organisations et les grandes entreprises existent dans toutes les régions. La facilitation efficace (professionnelle) est nécessaire afin de réduire ces écarts et souvent les groupes défavorisés ont besoin d'aide pour se faire entendre et respecter. C'est un procédé à deux volets : aider les groupes marginaux à énoncer leurs points de vue et augmenter la capacité des institutions existantes à écouter leurs messages et à y répondre convenablement.

10. Conclusions

Les gouvernements locaux ne sont plus à même d'affronter leurs problèmes sans aide; au fait, dans plusieurs pays en voie de développement, ils n'ont *jamais* eu les ressources adéquates pour répondre aux besoins de leurs peuples ou leurs environnements. De plus en plus, le rôle du gouvernement sera de faciliter les efforts concertés du secteur public, du secteur privé et des ONG, les aidant ainsi à définir leurs problèmes, et de catalyser l'action à la recherche de solutions.⁹¹ Les trois modèles décrits dans ce document sont des

^{xiii} Consulter www.iisd.ca. Au début, le projet était appelé Spinning the Web et était appuyé par le CRDI et le l'ACDI.

exemples de différentes méthodes pour impliquer des intérêts plus vastes dans le dialogue sur la durabilité urbaine des régions et des bassins hydrologiques. Nous croyons qu'ils sont également applicables au niveau du quartier et de la communauté.

Essentiellement, un système à acteurs multiples est en voie de remplacer l'ancien système à acteur unique dominé par les gouvernements.⁹² À l'avenir, il y aura plusieurs nœuds de pouvoir et d'influence, et le défi sera de les aider à travailler de concert.⁹³ L'avantage est que la confiance et la cohésion sociale ('le capital social') s'accumuleront, ce qui permettra ensuite d'atteindre trois buts : assurer la responsabilisation du gouvernement en réduisant la corruption ainsi que les sources de conflit, en plus de donner plus de pouvoir aux acteurs non-gouvernementaux.⁹⁴

Il y a, certes, des dangers. Andersen et van Kempen soulignent que les partenariats entre les différents acteurs ne sont pas les mêmes que la démocratie représentative et ne devraient pas éliminer les mécanismes de responsabilité.⁹⁵ Les partenariats parmi les fonctionnaires, les chefs d'entreprise et les chefs non gouvernementaux, tels que représentés par la Table ronde nationale, peuvent être extrêmement efficaces, mais il y a le risque que les citoyens ordinaires soient laissés de côté. D'un autre côté, on veut éviter la participation d'un nombre de groupes aussi important qu'il n'y a pas de responsabilisation concernant le résultat, ou que les procédés s'avèrent interminables et les problèmes négligés.⁹⁶ Les processus doivent avoir des délais, résultats et limites bien définis.⁹⁷

Dans le présent document, nous avons tenté de rapporter les expériences du District régional de Vancouver, du Conseil du bassin du Fraser et de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie comme exemples de méthodes possibles pour aborder la gouvernance canadienne aux niveaux local et du bassin hydrologique ainsi que comme un essai systématique pour influencer les prises de décisions au niveau national. Chaque modèle possède ses points forts et ses points faibles.

Le DRV montre comment plusieurs villes et villages peuvent collaborer pour entreprendre une planification régionale visionnaire, gérer la croissance et livrer les services en commun, y compris le transport. Même s'il n'a pas de mécanisme formel ni de relation avec les autres secteurs dans son modèle de gouvernance, il a une longue tradition d'inviter les autres secteurs et le public à participer dans les processus de planification.

Le CBF donne l'exemple d'un processus plurilatéral à forte influence qui a pu incorporer les opinions des municipalités, des Premières nations et des résidents de la communauté sur tout le territoire d'un bassin hydrologique vaste et crucial.

La TRNEE est l'exemple d'un organisme qui a réussi la transition d'un groupe à haute puissance, y compris les ministres du gouvernement, qui conseillait le Premier ministre en matière de politique et d'action, à une voix indépendante digne de respect qui offre des

services de recherche et de conseil au Premier ministre et autres décisionnaires, y compris les ministres du gouvernement.

Le document se termine en examinant comment les autres désirant adapter ces méthodes à leurs propres situations peuvent le faire et se concentre sur les implications pour la mise en valeur de leurs capacités à mettre sur pied des structures semblables.

NOTES EN FIN D'OUVRAGE

- ¹ Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT). *État des villes du monde* (Nairobi : HABITAT, 2001), 10.
- ² Centre des Nations Unies pour les établissements humains. *Tools to Support Transparency in Local Governance*. [présentation lors du séminaire sur la transparence et la responsabilité, 5th Global Forum on Re-inventing Government, Mexico City, novembre 2003] (en ligne) au <http://www1.worldbank.org/publicsector/MexicoWorkshop/UNHABITAT.ppt> (en anglais).
- ³ Judith E. Innes et David E. Booher. « Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning ». *American Planning Association Journal*. 65, no. 3 (1996): 412-423.
- ⁴ Centre des Nations Unies pour les établissements humains. « Gouvernance, Participation and Partnerships » [rapport de synthèse pour la conférence HABITAT II] (Nairobi: HABITAT, 1996).
- ⁵ Maged Senbel. *Governance Foundation Paper* [document de discussion du projet cities^{plus}] (Vancouver: Sheltair Group, et al., 2002).
- ⁶ Programme des Nations Unies pour les établissements humains. *Global Campaign on Urban Governance Concept Paper* (Nairobi: UNHSP, 2002), 12-15.
- ⁷ The Sheltair Group Inc. *A Sustainable Urban System: The Long-Term Plan for Greater Vancouver* (Vancouver: Sheltair, 2003).
- ⁸ Pour plus de détails sur les antécédents du DRV en matière de planification régionale et les enjeux auxquels il se trouve confronté actuellement, consulter le document *La ville habitable* qui fait, lui aussi, partie des documents préparatoires pour le Forum urbain mondial.
- ⁹ Sheltair.
- ¹⁰ Robert L. Bish. *Local Government in British Columbia* [2nd édition] (Richmond, BC: Union of British Columbia Municipalities, 1987).
- ¹¹ H. Peter Oberlander et Patrick J. Smith. « Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations in British Columbia, » dans *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, ed. Donald N. Rothblatt et Andrew Sancton (Berkeley, CA/Kingston ON: Institute of Governmental Studies Press, University of California/Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993), 329-373.
- ¹² Province de la Colombie-Britannique. *A Municipal Act Reform, Regional District Legislation: A Discussion Paper* (Victoria: Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services, juin/juillet 1999); Oberlander et Smith.
- ¹³ Patrick J. Smith et H Peter Oberlander. « Restructuring Metropolitan Governance – British Columbia Reforms, » dans *Metropolitan Governance: American/Canadian*

- Intergovernmental Perspectives, ed. Donald N. Rothblatt et Andrew Sancton (Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies Press, 1998), 371-405.
- ¹⁴ Province de la Colombie-Britannique.
- ¹⁵ Consulter Timmer.
- ¹⁶ District régional de Vancouver [en ligne], au www.gvrd.bc.ca.
- ¹⁷ District régional de Vancouver. *Créer notre propre avenir. Vers une région habitable*. (Burnaby, C.-B. : DRV, 1996), p.1.
- ¹⁸ District régional de Vancouver. *Building a Sustainable Region: 2002 Sustainability Report* (Burnaby, C.-B. : DRV, 2004). Pour plus de détails sur l'Initiative pour une région durable, consulter Vanessa Timmer, *La ville habitable* [Document préparatoire pour le Forum urbain mondial 2006] (Vancouver: Centre international pour le développement durable des villes, 2004).
- ¹⁹ District régional de Vancouver. *GVRD's 2002 Sustainability Report* [en ligne], au <http://www.gvrd.bc.ca/sustainability/SustainabilityReport02.htm>.
- ²⁰ Smith et Oberlander, p.400.
- ²¹ Ibid., p.401.
- ²² Bob Paddon (Vice-président, Corporate and Public Affairs, TransLink), entretien personnel, le 10 mars 2004.
- ²³ District régional de Vancouver. *Livability Goals* (Burnaby, BC: DRV, 1989).
- ²⁴ District régional de Vancouver. *The Regional Homelessness Plan* [en ligne], au www.gvrd.bc.ca/homelessness/index.html.
- ²⁵ La *Growth Strategies Act*, adoptée en 1995, oblige chaque municipalité dans une région à forte croissance incluse dans une stratégie régionale de croissance à souscrire à un plan régional qui détermine la distribution de la croissance, et à produire un énoncé de contexte démontrant la conformité de ses plans communautaires officiels (PCO) avec la stratégie régionale. Cependant, la loi ne prévoit pas de mesures d'exécution. ²⁰ Smith et Oberlander,
- ²⁶ DRV. *Livability Goals*. Consulter aussi DRV, *Taking Care of Our Region, Every Day* (Burnaby, BC: DRV, 2003).
- ²⁷ DRV, *Building A Sustainable Region*.
- ²⁸ Kevin Ginnell et Patrick Smith. "Habitat @ 25: Lessons (still) From Vancouver," dans *Shelter and Governance: A Conversation In Support of the Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda (Istanbul +5)* (Vancouver: Université de la Colombie-Britannique/Université Simon Fraser, 2001).
- ²⁹ Ginnell et Smith.
- ³⁰ DRV. « Exploring Collaborative Leadership for Sustainability » [présentation, en ligne], disponible à www.gvrd.bc.ca/sustainability [présentations].

- ³¹ Harry Lash. *Planning in a Human Way* (Ottawa : Département d'État chargé des Affaires urbaines/Macmillan Canada, 1976); Timmer.
- ³² District régional de Vancouver. *Livability Goals* (Burnaby, BC: DRV, 1989).
- ³³ Sheltair.
- ³⁴ Pour plus de détails sur questions de la sécurité dans le contexte de la planification urbaine, consulter le document *La ville sûre* qui fait, lui aussi, partie des documents préparatoires pour le Forum urbain mondial.
- ³⁵ DRV. « Exploring Collaborative Leadership. »
- ³⁶ Fraser Basin Council [en ligne], au www.fraserbasin.bc.ca.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ Anthony H.J Dorcey. « Collaborating Towards Sustainability Together: The Fraser Basin Management Board and Program, » dans *Practicing Sustainable Water Management: Canadian and International Experiences*, publié sous la direction de Dan Shrubsole et Bruce Mitchell (Cambridge, ON: Association canadienne des ressources hydriques, 1997).
- ³⁹ Conseil du bassin du Fraser [en ligne].
- ⁴⁰ Dorcey.
- ⁴¹ Conseil de gestion du bassin du Fraser. *Charte pour la durabilité* (Vancouver: CGBF, 1997).
- ⁴² David Marshall. « Watershed Management in British Columbia: The Fraser Basin Experience, » *Environments* 25 (1998): 64-79.
- ⁴³ En principe, en vertu de la Constitution canadienne, les municipalités relèvent de la province et ne sont donc pas un ordre de gouvernement; cependant, elles le sont en réalité. J. Barry Cullingworth, *Urban and Regional Planning in Canada* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1987).
- ⁴⁴ Conseil du bassin du Fraser [en ligne].
- ⁴⁵ Ibid.
- ⁴⁶ Bob Purdy (Directeur, Corporate Development and Regional Coordinator, Fraser Basin Council), entretien personnel. Le 4 mars 2004.
- ⁴⁷ Kenneth S. Calbick. *The Use of Program Theory for Identifying and Evaluating 'Best Practices' for Implementing Land-Use Policies* [Rapport de recherche No.325] (Burnaby, BC: School of Resource and Environmental Management, Université Simon Fraser, 2003); Kenneth S. Calbick, J.C Day et Thomas I. Gunton, « Land Use Planning Implementation: A 'Best Practices' Assessment, » *Environments* 31, no.3 (2003): 69-82.
- ⁴⁸ Conseil du bassin du Fraser. *State of the Fraser Basin Report: A Snapshot on Sustainability* (Vancouver: CBF, 2003).

- ⁴⁹ Nigel Watson. *The Contribution of Multi-Stakeholder Partnerships to Sustainable River Basin Development in Canada* (Lancaster, UK: Department of Geography, Lancaster University, 2001).
- ⁵⁰ Ibid.
- ⁵¹ Conseil du bassin du Fraser [en ligne].
- ⁵² Watson 2001.
- ⁵³ Ibid.
- ⁵⁴ Conseil du bassin du Fraser [en ligne].
- ⁵⁵ Calbick 2003.
- ⁵⁶ Conseil du bassin du Fraser. *State of the Fraser Basin Report*.
- ⁵⁷ Watson 2001.
- ⁵⁸ Conseil du bassin du Fraser. *The Fraser River Case Study* [document présenté à l'Integrated River Basin Management Workshop, The Tellus Institute, Boston], le 14 octobre 2001.
- ⁵⁹ Ibid.
- ⁶⁰ Ibid.
- ⁶¹ Conseil du bassin du Fraser [en ligne].
- ⁶² Ann Dale. « Multistakeholder Processes: Panacea or Window Dressing » [document non publié, 1995].
- ⁶³ Paddon 1996.
- ⁶⁴ Dale, p.12.
- ⁶⁵ Dale; Ann Dale, entretien personnel.
- ⁶⁶ Ibid.
- ⁶⁷ Ibid.
- ⁶⁸ Ibid.
- ⁶⁹ Ibid.
- ⁷⁰ Paddon 1996.
- ⁷¹ Ibid.
- ⁷² Dale.
- ⁷³ Dale.
- ⁷⁴ Dale.
- ⁷⁵ Consulter la Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1993, 1993 [en ligne], Ministère de la Justice, Canada, au <http://lois.justice.gc.ca/fr/N-16.4/100818.html>.

- ⁷⁶ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie [en ligne], au www.nrtee-trnee.ca.
- ⁷⁷ Innes et Booher 1996.
- ⁷⁸ Gene Nyberg (Directeur exécutif par intérim de la TRNEE), entretien personnel, le 10 mars 2004.
- ⁷⁹ Ibid.
- ⁸⁰ Ibid.
- ⁸¹ Dale.
- ⁸² Mike Harcourt (membre de la Table ronde nationale), entretien personnel, le 9 mars 2004.
- ⁸³ Ibid.
- ⁸⁴ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. *Rapport sur les plans et priorités de 2002-2003* (Ottawa), p.1.
- ⁸⁵ Dale; Nyberg; Harcourt.
- ⁸⁶ Innes et Booher; Dale; Paddon 2001.
- ⁸⁷ Gro Harlem Brundtland [Présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement], *Notre avenir à tous* (Éditions du Fleuve, les Publications du Québec, 1988).
- ⁸⁸ Helen G. Chan. « Adding Glue to Bricks and Mortar: Social Capital in Housing Policy. » Dans : *Shelter and Governance: A Conversation in Support of the Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda [Istanbul +5]* (Vancouver: Université de la Colombie-Britannique/Université Simon Fraser, 2001).
- ⁸⁹ Consulter, par exemple, son rapport « La qualité de l'environnement dans les villes canadiennes : le rôle du gouvernement fédéral » [http://www.nrtee-trnee.ca/fre/programs/Current_Programs/Urban_Sustainability/Urban-SOD-Report/Urban-SOD-IntroPage_f.htm], et les séances d'information organisées par la Table ronde dans tout le pays afin d'appuyer ses constatations et ses recommandations.
- ⁹⁰ District régional de Vancouver. *Créer notre propre avenir. Vers une région habitable*. (Burnaby, C.-B. : DRV, 1996), p.1.
- ⁹¹ Ibid.; David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York: Plume, 1993).
- ⁹² Meine Pieter van Dijk, Marike Noordhoek et Emiel Wegelin. « Introduction. » Dans : *Governing Cities: New Institutional Forms in Developing Countries and Transitional Economies*, publié sous la direction de Meine Pieter van Dijk, Marike Noorhoek et Emiel Wegelin (London: Institute for Housing and Urban Development Studies, 2002), 202-209.
- ⁹³ Timothy O'Riordan, cité dans Senbel.

- ⁹⁴ Senbel 2002; Andres Walliser. « Decentralization and Urban Governance in Barcelona. » Dans : *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance*, publié sous la direction de Hans Thor Andersen et Ronald van Kempen (Aldershot, UK: Ashgate, 2001), 297-319; van Dijk, Noorhoek et Wegelin 2000 a & b; McCarney.
- ⁹⁵ Andersen, Hans Thor et Ronald van Kempen. « Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance: An Introduction. » Dans : *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, publié sous la direction de Hans Thor Andersen et Ronald van Kempen (éditeurs), (Aldershot, UK: Ashgate, 2001), 1-18.
- ⁹⁶ Senbel.
- ⁹⁷ Kirk Watson (ex-maire d'Austin, Texas; consultant). « Creating Prosperous, Livable Communities: Attracting Talent Through Quality of Place » [conférence], Université Simon Fraser, Harbour Centre Campus, le 4 mars 2004.
- ⁹⁸ Programme des Nations Unies pour les établissements humains. *Global Campaign on Urban Governance Concept Paper* (Nairobi: UNHSP, 2002), 12-15.
- ⁹⁹ TransLink [en ligne]. au www.translink.bc.ca/Who_We_Are/
- ¹⁰⁰ Imprimeur de la Reine. *Greater Vancouver Transportation Authority Act* (1998). au www.qp.gov.bc.ca/strateg/stat/G/98030_01.htm
- ¹⁰¹ Bob Paddon (Vice-président, Corporate and Public Affairs, TransLink), entretien personnel, le 10 mars 2004.
- ¹⁰² District régional de Vancouver. *Transport 2021* (Burnaby, BC: DRV, 1993); Paddon.
- ¹⁰³ TransLink; Imprimeur de la Reine.
- ¹⁰⁴ Paddon.
- ¹⁰⁵ TransLink. « Vision, Mission and Values » [en ligne], au www.translink.bc.ca?Who_We_Are/vision_mission.asp.
- ¹⁰⁶ Smith et Oberlander.
- ¹⁰⁷ Ibid.
- ¹⁰⁸ Paddon.
- ¹⁰⁹ TransLink. « Vision, Mission and Values. »
- ¹¹⁰ La pollution atmosphérique est en train de diminuer. Toutefois, le DRV estime que les polluants atmosphériques courants augmenteront de nouveau à partir de 2005; les polluants générateurs de smog se stabiliseront, et les gaz à effet de serre augmenteront à un rythme régulier. District régional de Vancouver, « GVRD's 2002 Sustainability Report » [en ligne], au www.gvrd.bc.ca/sustainability/SustainabilityReport02.htm

RÉFÉRENCES

- Andersen, Hans Thor and Ronald van Kempen, "Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance: An Introduction." In *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance*, edited by Hans Thor Andersen and Ronald van Kempen. Aldershot, UK: Ashgate, 2001. pp. 1-18.
- Bish, Robert L. *Local Government in British Columbia* [2nd edition]. Richmond, BC: Union of British Columbia Municipalities, 1987.
- Brundtland, Gro Harlem. "Chairman's Foreword." In World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1987. pp. i- xv.
- Calbick, Kenneth S., J.C. Day, and Thomas I. Gunton. "Land Use Planning Implementation: A 'Best Practices' Assessment." *Environments* 31, no. 3 (2003): 69-82.
- Calbick, Kenneth S. The Use of Program Theory for Identifying and Evaluating 'Best Practices' for Implementing Land-Use Policies. Research Report No. 325, School of Resource and Environmental Management, Simon Fraser University, Burnaby, B.C., 2003.
- Chan, Helen G. "Adding Glue to Bricks and Mortar: Social Capital in Housing Policy." In *Shelter and Governance: A Conversation In Support of the Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda (Istanbul + 5)*. Vancouver: University of British Columbia/ Simon Fraser University, 2001.
- Cullingworth, J. Barry. *Urban and Regional Planning in Canada*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1987.
- Dale, Ann. Personal communication. March 2004.
- Dale, Ann. "Multistakeholder Processes: Panacea or Window Dressing" [unpublished paper, 1995].
- van Dijk, Meine Pieter, Noordhoek, Marike, and Wegelin, Emiel. 2002a. "Introduction." In *Governing Cities: New Institutional Forms in Developing Countries and Transitional Economies*, edited by Meine Pieter van Dijk, Marike Noordhoek, and Emiel Wegelin. London: Institute for Housing and Urban Development Studies. pp. 1-10.
- van Dijk, Meine Pieter, Noordhoek, Marike, and Wegelin, Emiel. 2002b. "Conclusions." In *Governing Cities: New Institutional Forms in Developing Countries and Transitional Economies*, edited by Meine Pieter van Dijk, Marike Noordhoek, and Emiel Wegelin. London: Institute for Housing and Urban Development Studies. pp. 202-209.
- Dorcey, Anthony, H.J. "Collaborating Towards Sustainability Together: The Fraser Basin Management Board and Program." In *Practising Sustainable Water Management:*

Canadian and International Experiences. Cambridge, ON: Canadian Water Resources Association, 1997.

Fraser Basin Council [online]. Available at www.fraserbasin.bc.ca/.

Fraser Basin Council. *State of the Fraser Basin Report: A Snapshot on Sustainability*. Vancouver: FBC, 2003.

Fraser Basin Council. *The Fraser River Case Study*. Paper presented at Integrated River Basin Management Workshop, The Tellus Institute, Boston. October 14, 2001.

Fraser Basin Council. *Annual Report*. Vancouver: FBC, 2002.

Fraser Basin Management Board. *Charter for Sustainability*. Vancouver: FBC, 1997.

Ginnell, Kevin and Smith Patrick. "Habitat @ 25:* Lessons (still) From Vancouver." In *Shelter and Governance: A Conversation In Support of the Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda (Istanbul + 5)*. Vancouver: University of British Columbia/ Simon Fraser University, 2001.

Greater Vancouver Regional District [online]. Available at www.gvrd.bc.ca.

Greater Vancouver Regional District. *GVRD's 2002 Sustainability Report* [online]. Available at www.gvrd.bc.ca/sustainability/SustainabilityReport02.htm.

Greater Vancouver Regional District. *The Regional Homelessness Plan* [online]. Available at www.gvrd.bc.ca/homelessness/index.html.

Greater Vancouver Regional District. "Exploring Collaborative Leadership for Sustainability" [presentation, online]. Available at www.gvrd.bc.ca/sustainability.

Greater Vancouver Regional District. *Building a Sustainable Region: 2002 Sustainability Report*. Burnaby, BC: GVRD, 2004.

Greater Vancouver Regional District. *Taking Care of Our Region, Every Day*. Burnaby, BC: GVRD, 2003.

Greater Vancouver Regional District. *Creating Our Future: Steps to a More Livable Region*. Burnaby, BC: GVRD, 1996.

Greater Vancouver Regional District. *The Livable Region Strategic Plan*. Burnaby, BC: GVRD, 1996.

Greater Vancouver Regional District. *Transport 2021*. Burnaby, BC: GVRD, 1993.

Greater Vancouver Regional District. *Livability Goals*. Burnaby, BC: GVRD, 1989.

Harcourt, Mike (member of the National Round Table on the Environment and the Economy). Personal Communication, 9 March 2004.

Innes, Judith E. and David E. Booher. "Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning." *American Planning Association Journal* 65, no. 4 (1996.): 412-423.

Lash, Harry. *Planning in a Human Way*. Ottawa: Ministry of State for Urban Affairs/ Macmillan Canada, 1976.

- Marshall, David. "Watershed Management in British Columbia: The Fraser Basin Experience." *Environments*. 25 (1998): 64-79.
- McCarney, Patricia L. "Considerations on the Notion of 'Governance' – New Directions for Cities in the Developing World." In Patricia L. McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Asia, Africa, and Latin America*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1996. pp. 3-20.
- National Round Table on the Environment and the Economy [online]. Available at www.nrtee-trnee.ca.
- National Round Table on the Environment and the Economy [online]. *Environmental Quality in Canadian Cities: The Federal Role*. Available at www.nrtee-trnee.ca.
- National Round Table on the Environment and the Economy, *2002-2003 Report on Planning and Priorities*. Ottawa.
- National Round Table on the Environment and Economy Act, 1993 [online]. Department of Justice, Canada. Available at <http://laws.justice.gc.ca/en/N-16.4/85446.html#rid-85453>.
- Nyberg, Gene (interim Executive Director of the National Round Table on the Environment and the Economy). Personal communication, 10 March 2004.
- Oberlander, H. Peter and Smith, Patrick J. "Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations in British Columbia." In *Metropolitan Governance: American/ Canadian Intergovernmental Perspectives*, edited by Donald N. Rothblatt and Andrew Sancton. Berkeley, CA/ Kingston, ON: Institute of Governmental Studies Press, University of California/ Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993. pp. 329-373.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume, 1993.
- Paddon, Bob (Vice President, Corporate and Public Affairs, TransLink). Personal communication, 10 March 2004.
- Province of British Columbia. *Municipal Act Reform, Regional District Legislation: A Discussion Paper*. Victoria: Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services, June/ July, 1999.
- Purdy, Bob (Director, Corporate Development and Regional Coordinator, Fraser Basin Council). Personal Communicaton. 4 March 2004.
- Queen's Printer. *Greater Vancouver Transportation Authority Act* [online]. Available at www.qp.gov.bc.ca/stratreg/stat/G/98030_01.htm.
- Senbel, Maged. *Governance Foundation Paper* [*Cities^{plus}* discussion paper]. Vancouver: Sheltair Group, et al., 2002.
- Sheltair Group Inc. *A Sustainable Urban System: The Long-term Plan for Greater Vancouver*. Vancouver: Sheltair, 2003.
- Smith, Patrick J. and Oberlander, H. Peter Oberlander. "Restructuring Metropolitan Governance- British Columbia Reforms." In *Metropolitan Governance: American/*

Canadian Intergovernmental Perspectives, edited by Donald N. Rothblatt and Andrew Sancton. Metropolitan Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies Press, 1998. pp. 371-405.

Timmer, Vanessa. *The Livable City* [World Urban Forum 2006 Preparatory Paper]. Vancouver: International Centre for Sustainable Cities, 2004.

TransLink. 2004. [www.translink.bc.ca/Who_We_Are/ web site accessed 2/29].

Union of B.C. Municipalities/ Ministry of Municipal Affairs. *Municipal Act Reform Regional District Legislation, Issues and Priorities: A Discussion Paper prepared for Regional Consultations*. Victoria: Province of British Columbia, June/July 1999.

United Nations. "Governance, Participation and Partnerships" [backgrounder for the United Nations Conference on Human Settlements, Habitat II, Istanbul, Turkey, June 1996]. Nairobi, HABITAT, 1996.

United Nations Centre for Human Settlements. *The State of the World's Cities*. Nairobi: HABITAT, 2001.

United Nations Centre for Human Settlements. "Tools to Support Transparency in Local Governance" [Presentation at the Workshop on Transparency and Accountability, 5th Global Forum on Re-inventing Government, Mexico City, November 2003] (online), available at www1.worldbank.org/publicsector/MexicoWorkshop/UNHABITAT.ppt.

United Nations Human Settlements Programme. *Global Campaign on Urban Governance Concept Paper*. Nairobi: UNHSP, 2002.

Walliser, Andrés. "Decentralization and Urban Governance in Barcelona." In *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance*, edited by Hans Thor Andersen and Ronald van Kempen. Aldershot, UK: Ashgate, 2001. pp. 297-319.

Watson, Kirk (former mayor of Austin, Texas; consultant). "Creating Prosperous, Livable Communities: Attracting Talent through Quality of Place" [lecture], Simon Fraser University, HarbourCentre campus, 4 March 2004.

Watson, Nigel. *The Contribution of Multi-Stakeholder Partnerships to Sustainable River Basin Development in Canada*. Lancaster, UK: Department of Geography, Lancaster University, 2001.

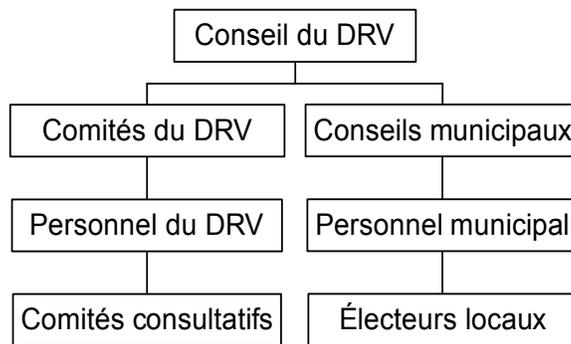
ANNEXE A

Critères articulés par l'ONU-Habitat pour le développement :

- *Durabilité* : réaliser un équilibre entre les besoins sociaux, économiques et environnementaux des générations présentes et ceux des générations futures;
- *Subsidiarité* : en matière de prestation de services, la responsabilité doit être attribuée au niveau approprié le plus bas qui soit conforme à une prestation de services efficace et équitable;
- *Équité* : garantir l'équité de l'accès aux choses essentielles, telles que la nutrition, l'éducation, l'emploi et la sécurité d'occupation, les soins de santé, un logement, de l'eau potable, l'assainissement, ainsi que l'égalité du droit d'être représenté et d'influencer le processus de prise de décisions;
- *Efficacité* : la gestion rentable et justifiée sur le plan financier des sources de revenus et des dépenses et la gestion de la prestation de services en fonction des avantages comparés offerts par chacun des trois secteurs (public, privé et société civile);
- *Transparence et obligation redditionnelle* : l'absence de corruption, l'accès à l'information de tous les citoyens, l'application des lois et des politiques publiques dans un esprit de transparence et de prévisibilité et des normes élevées d'intégrité personnelle et professionnelle de la part des fonctionnaires élus et nommés;
- *Participation de la société civile et exercice de la citoyenneté* : l'habilitation des citoyens – et particulièrement des femmes, des indigents et des sous-employés – à prendre réellement part dans la prise de décisions au niveau local et régional; et
- *Sécurité des particuliers et de leur habitat* : toute personne a le droit inaliénable à la vie, la liberté et la sécurité individuelle, impliquant également la protection contre le crime, les catastrophes naturelles et autres et l'éviction forcée ou la perte de services.⁹⁸

ANNEXE B – Organigrammes

Structure organisationnelle du DRV



CONSEIL DU BASSIN DU FRASER

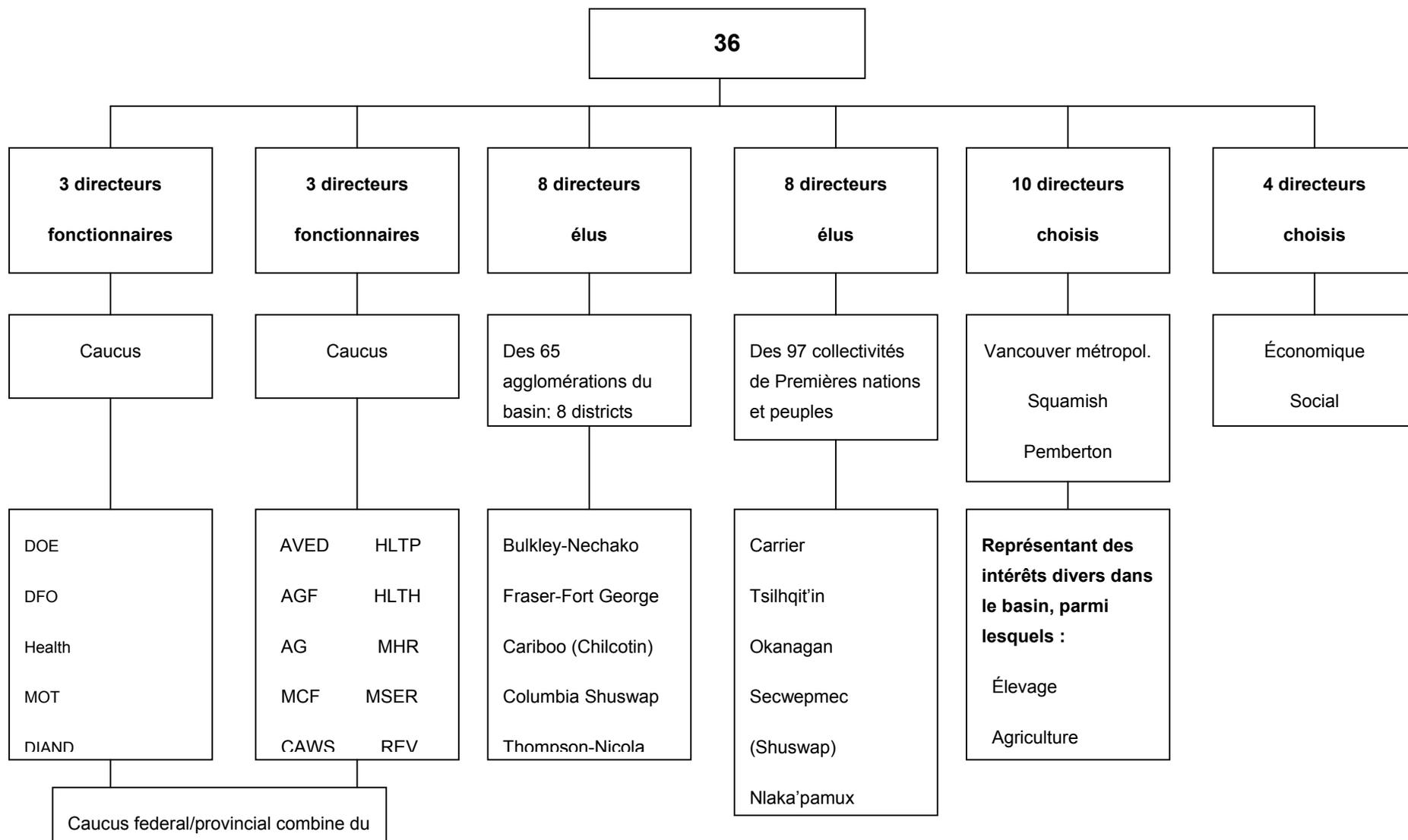
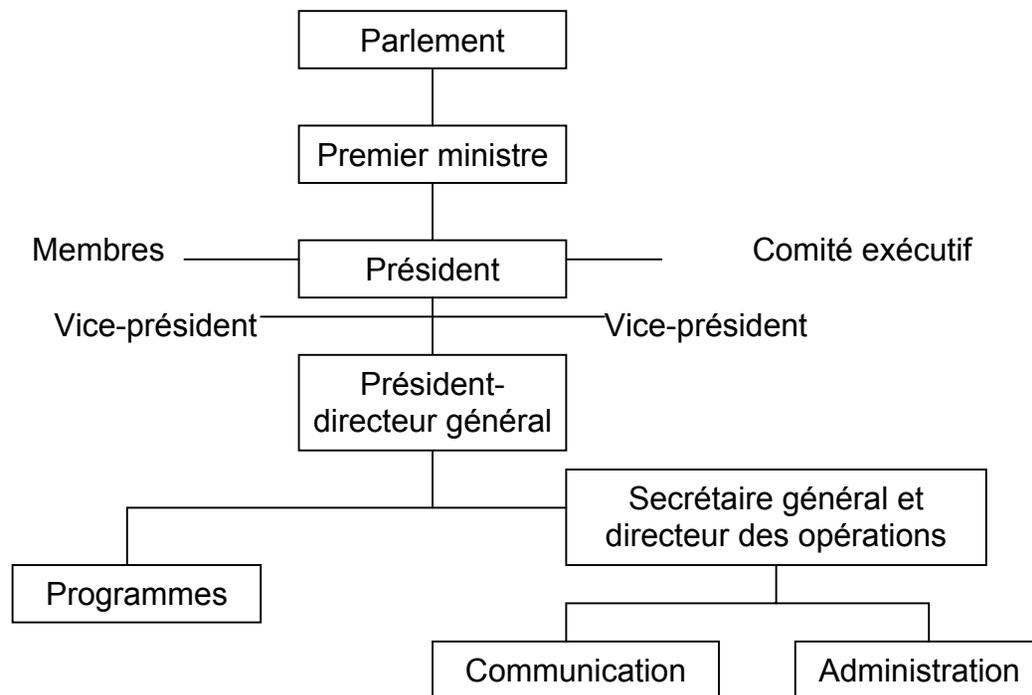


TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE



ANNEXE C

LA GREATER VANCOUVER TRANSPORTATION AUTHORITY (TRANSLINK)

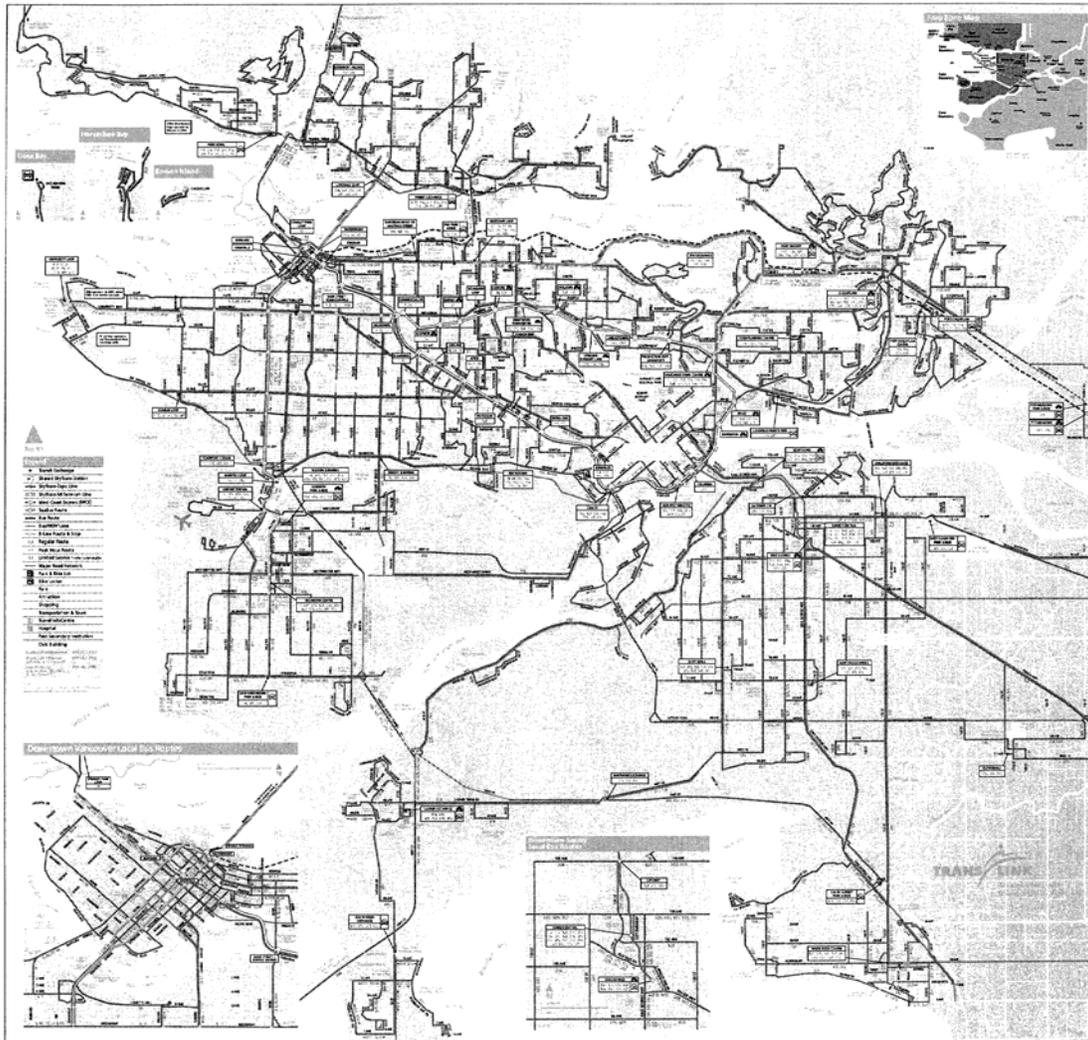


Figure 3 : Infrastructure de transport dans le DRV (routes régionales, circuits du Skytrain et parcours d'autobus)
Source : TransLink

L'administration des transports du Vancouver métropolitain (Greater Vancouver Transportation Authority, mieux connue sous le nom TransLink), est une affiliée du DRV, créée en 1998 par la loi intitulée *Greater Vancouver Transportation Authority Act* (projet de loi 36). Bien qu'une de ses fonctions consiste à appuyer le Plan stratégique en vue d'établir une région vivable du DRV, elle est une organisation officiellement autonome, qui ne dépend ni de la province ni du DRV.⁹⁹

En réalité, son conseil d'administration et le conseil du DRV entretiennent des liens très étroits, puisque 12 des 15 membres sont nommés par le DRV et doivent être soit des maires locaux, soit des membres du conseil du DRV.¹⁰¹ En outre, le DRV doit approuver ses plans de financement et transport à long terme. Les trois autres membres de son conseil d'administration sont nommés par la province et choisis parmi les membres de la législature provinciale. Toutefois, ces postes sont vacants depuis trois ans, en raison d'un conflit entre le nouveau gouvernement provincial et TransLink.¹⁰⁰

53

Jusqu'à la création de TransLink, la région métropolitaine de Vancouver était tributaire des décisions d'investissement dans les transports prises essentiellement dans la capitale de la province par BC Transit, l'organisme provincial responsable des transports et par le ministère provincial des autoroutes. Même si elles étaient représentées au conseil de BC Transit ainsi qu'à une commission de transport régionale, les régions et les municipalités se sentaient souvent mises de côté par rapport aux décisions concernant la planification intégrée de l'utilisation des terres et des transports. Dans le but d'influencer la prise de décisions au niveau de la province, la région a produit Transport 2021, un document qui continue à façonner et véhiculer l'opinion régionale au sujet des transports.¹⁰²

Le projet de loi 36 a doté TransLink avec l'autorité de procurer et gérer, par l'intermédiaire de ses filiales :

- des services de transport en commun : autobus, SkyTrain (réseau de transport urbain léger et rapide), SeaBus (traversier) jusqu'à North Vancouver, le train de banlieue West Coast Express de la rive nord du Fraser, et les services HandyDART aux personnes handicapées;
- le traversier Albion reliant Langley et Maple Ridge;
- le programme Air Care de vérification des émissions des véhicules;
- des programmes de gestion de la demande pour les transports en vue de favoriser la réduction des trajets et d'enrichir les options de transport; et
- à travailler conjointement avec les municipalités pour maintenir, remettre en état et améliorer le réseau routier régional, à l'exclusion des chemins locaux et des routes provinciales.¹⁰³

TransLink a également été dotée de diverses sources de financement outre les droits perçus par ses services de transport en commun, y compris des impôts fonciers, des taxes sur les véhicules, des droits de stationnement et les taxes liés au programme Air Care. La province, à son tour, doit accorder son approbation pour les impôts et taxes ou, dans certains cas, les prélever. En l'an 2000, peu avant les élections provinciales et après une dispute acharnée entre les conseillers et les maires des villes et des banlieues, les membres du conseil de TransLink adoptèrent, par une faible majorité, une nouvelle taxe

sur les véhicules. Toutefois, le gouvernement provincial, irascible, a refusé de percevoir la taxe, créant des difficultés pour le transport en commun pour des années à venir, et précipitant une crise de financement importante, suivie d'une grève des transports.¹⁰⁴

Application des critères de bonne gouvernance de l'ONU-HABITAT à TransLink

Durabilité – TransLink est déterminée à créer « un réseau de transports durable qui satisfait aux besoins actuels et futurs de la région. »¹⁰⁵ Elle vise à améliorer la qualité de l'air en insistant sur le respect des normes par les véhicules privés. Elle est également résolue à augmenter le nombre de passagers et à renforcer les services de transport par la réalisation et la promotion de programmes de gestion de la demande. En même temps, elle porte la responsabilité de répondre aux besoins des voitures et des camions par l'entretien et l'expansion du réseau de routes et de ponts existant. Comme la répartition entre les modes de transport varie dans les différentes zones de la région, ses priorités en matière de transport reflètent les pressions politiques.

Subsidiarité – TransLink représente l'attribution des pouvoirs et de l'autorité génératrice de recettes au niveau régional. La charge des chemins locaux incombe exclusivement aux municipalités. Cependant, comme on l'a vu dans la catastrophe de la taxe sur les véhicules, et dans plusieurs décisions subséquentes (d'imposer un nouveau tracé du SkyTrain et la construction d'un tracé très coûteux jusqu'à l'aéroport et Richmond avant les Jeux Olympiques de 2010), les gouvernements de plus haut niveau ont toujours la possibilité de passer outre aux priorités régionales ou d'influencer les décisions en offrant des stimulants financiers très concrets lorsque c'est justifié par les circonstances politiques.

Équité – Tout comme dans le conseil du DRV, les représentants des municipalités dans le conseil de TransLink disposent d'un nombre de voix établi en fonction du nombre d'habitants dans leur municipalité. L'équité est une question épineuse dans l'établissement des prévisions budgétaires. Qu'est-ce qui constitue une distribution équitable des ressources entre les résidents des banlieues lointaines, qui ont besoin d'une infrastructure routière suffisante (puisqu'ils se servent surtout de leurs véhicules privés), et – s'ils prennent les transports en commun – sont difficiles à desservir d'une façon rentable compte tenu de leur faible densité, et le nombre plus important d'utilisateurs des transports en commun résidant à Vancouver et les banlieues immédiates? Par quels mécanismes devrait-on financer les priorités financières de TransLink? Comment doit-on partager ces coûts? Les membres du conseil de TransLink doivent réconcilier les intérêts régionaux avec les désirs des collectivités locales. Les groupes à faible revenu et autres groupes défavorisés n'ont pas de représentation au conseil, sauf de façon générale par les conseillers municipaux.

Efficacité – TransLink est une structure plus efficace que la précédente, puisqu'elle permet aux décideurs régionaux de prendre les décisions nécessaires en temps opportun

et de les adapter aux autres objectifs et politiques de la région. Toutefois, l'ingérence des gouvernements de plus haut niveau, ce qui a pour effet de neutraliser les décisions ou d'imposer une distribution particulière des dépenses, aboutit toujours à l'ébauche de plans dans lesquels les ressources sont utilisées de façon moins efficace qu'on aurait pu l'espérer.

Transparence et obligation redditionnelle – Le conseil est nommé, non élu, mais 12 de ses 15 membres sont maires ou conseillers de la région. La loi qui l'a constitué stipule que TransLink doit consulter le public avant d'imposer de nouveaux droits d'utilisation ou de péage.¹⁰⁶ Les réunions du conseil sont ouvertes au public, sauf en cas de discussion de questions à caractère confidentiel; elles peuvent alors être tenues à huis clos. Les questions relatives aux soumissions sont confidentielles pour des raisons relevant de l'exclusivité et de la concurrence. Même si la grande majorité des renseignements que l'on retrouve sur son site Web se rapportent aux services de transport en commun, on peut également avoir accès à de l'information sur le réseau routier, sur la gestion des besoins en transport et sur les systèmes de transport intelligent. Son engagement à solliciter activement « les idées de nos employés et partenaires, des parties intéressées et du public » et à fournir « des renseignements clairs et concis en temps opportun » est confirmé par ses tentatives de faire participer le public décrites dans les paragraphes suivants.¹⁰⁷

Participation de la société civile et exercice de la citoyenneté – La participation du public et des parties intéressées dans la planification des transports a été sollicitée de plusieurs façons très novatrices, surtout en vue de l'élaboration et approbation récente du Plan stratégique des transports.

Voici quelques initiatives majeures:

- Un Forum des transports urbains, ayant rassemblé de 80 à 100 personnes représentant les principales parties intéressées dans la région en vue de définir les grandes questions et les principes directeurs de l'élaboration d'un plan préliminaire.
- Une Table ronde sur les transports, réunissant un nombre moins grand de participants, qui ont discuté, dans le cadre de séances animées, des compromis et équilibres que le plan final devait atteindre. Leurs débats ont abouti à des changements au plan préliminaire.
- Une initiative sur Internet appelée « Bâtir votre futur réseau de transports », qui invitait les citoyens à élaborer leurs propres projets à l'aide des renseignements fournis sur les options du plan, avec pour seule restriction d'établir la balance des comptes et de ne pas afficher un déficit. 12 000 personnes ont consulté le site, dont 4 000 se sont inscrites pour élaborer des plans. Cinq cent plans ont été finalisés.

- TransLink a tenu huit réunions publiques dans la région. Elles n'étaient pas fort courues malgré les efforts poussés de médiatisation; toutefois, les priorités qu'elles ont dégagées ont été intégrées au plan final. En outre, elle a distribué un dépliant publicitaire dans les journaux communautaires et a réalisé des sondages d'opinion sur les principales modalités du plan pendant toute l'année avant adoption de ce dernier.¹⁰⁸

Sécurité des individus et de leur milieu de vie – La sécurité est une des valeurs adoptées par TransLink. TransLink s'engage à « planifier et gérer un système de transports protégeant la santé et la sécurité des employés et du public ». ¹⁰⁹ TransLink porte la responsabilité de protéger ses passagers du crime et des incidents mécaniques. Elle emploie un corps policier des transports pour surveiller les rames et les stations du SkyTrain. Elle est également responsable de la sécurité des routes régionales et, dans une certaine mesure, de la qualité de l'air dans la région, par le biais du programme Air Care. Depuis sa mise en œuvre il y a plusieurs années, Air Care a produit une amélioration considérable de la qualité de l'air. Toutefois, le nombre de voitures dans la région se multiplie plus vite que celui des résidents, et TransLink n'a aucun contrôle sur les normes relativement libérales à l'égard des émissions des véhicules utilitaires sport et des camionnettes, ce qui a pour effet le ralentissement, voire le revirement des progrès réalisés.¹¹⁰

Comme pour le DRV, la résilience et la défense civile de la région devraient faire l'objet d'une attention plus approfondie, ainsi qu'à des efforts plus poussés de coordination à l'échelle régionale.
