

Chapitre 13

La durabilité et la protection du territoire et des ressources en eau

Dans le chapitre précédent nous nous sommes penchés sur les schémas évolutifs du cadre bâti de la région de la capitale manitobaine et sur les types de politiques requises pour orienter la croissance dans le but de tirer le maximum des investissements existants sans nuire aux zones centrales des collectivités qui y sont installées. Comme il est mentionné clairement dans le chapitre précédent, la géographie a perdu de son influence sur les emplacements et les schémas de peuplement riverains au confluent des rivières Rouge et Assiniboine. Bien qu'ils correspondent aux anciens schémas d'urbanisme, l'aménagement du territoire et le lotissement ont subi peu de contraintes depuis l'avènement des véhicules motorisés, hormis celles imposées par les préférences des entreprises, les décisions des municipalités de la région de la capitale et les choix des individus et des familles relativement à leurs lieux de résidence et de travail. Nous vivons maintenant dans une région qui se définit en fonction des désirs et des comportements humains, comme l'attrait de Winnipeg en tant que centre de travail et de services, une

préférence pour la vie à la campagne et l'acceptation des déplacements quotidiens dans des véhicules confortables mus par du carburant peu coûteux. Exception faite de la menace d'inondations, nous ne sommes que peu affectés par les phénomènes naturels. Nous vivons néanmoins dans un environnement fragile que les décisions humaines peuvent facilement modifier ou compromettre.

Le présent chapitre est consacré aux répercussions majeures que peuvent avoir le lotissement et le mitage de l'habitat humain et de l'industrie sur l'environnement naturel. Tout au long du présent rapport, le CCPR soutient que l'avenir économique et social de la région repose sur le développement d'une conscience régionale et sur une planification englobant toute la région. Le Comité soutient en outre que la création d'un partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine et l'accroissement de la coopération régionale par le partage des recettes fiscales et des services peuvent jouer un rôle important dans l'éveil de cette conscience régionale. Dans ce chapitre, on

expose des arguments semblables relativement à la nécessité d'une réflexion régionale en matière d'environnement. On se penchera d'abord sur deux secteurs des ressources naturelles ayant déjà fait l'objet de débats publics et de discussions — l'avenir du territoire agricole régional et la protection des ressources en eau de la région — et on terminera par un exposé sur la nécessité d'élaborer une stratégie de développement durable pour la région de la capitale. Il se dégage de ce chapitre un certain nombre de recommandations en vue d'apporter des changements à la politique d'aménagement du territoire; elles figurent dans le prochain chapitre qui est consacré aux recommandations du CCPR pour le renforcement des politiques d'aménagement du territoire et de planification du Manitoba.

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE

La région de la capitale manitobaine compte environ trois mille fermes qui exploitent 1,18 millions d'acres de territoire (476 856 hectares), soit environ 10 p. 100 de toutes les terres agricoles du Manitoba. Les terres agricoles de la région de la capitale sont de très bonne qualité. Quatre-vingt pour cent du territoire de la région de la capitale est classé 1, 2 ou 3 selon le Système de classification de l'inventaire des terres du Canada pour ce qui est du potentiel agricole.

On s'inquiète de plus en plus du fait qu'une trop grande partie de ces terres serait soustraite à l'exploitation agricole. Lors des réunions et des audiences du CCPR, bon nombre d'intervenants ont exprimé leurs inquiétudes en ce qui a trait à la protection du territoire agricole de la région de la capitale. Les pressions attribuables au

développement et l'évolution du secteur agricole ont créé un grand nombre de lotissements et de conflits sur l'utilisation du territoire partout au Manitoba. La région de la capitale est l'endroit où les pressions sont les plus fortes pour le lotissement et la conversion des terres pour des usages non agricoles. De 1981 à 2000, on a converti 15 399,36 acres de territoire agricole en terrains pour la construction résidentielle. Ces conversions ont mené à la création de 2 899 lots résidentiels ruraux (9 912 acres) et 591 lots pour maisons de ferme (5 486 acres) (renseignements fournis par Agriculture et Alimentation Manitoba). Bien que le lotissement du territoire agricole à des fins résidentielles puisse sembler lent et gérable, il ne faut pas oublier que les bienfaits de la bonne administration de terres, comme la culture d'aliments, peuvent se répéter indéfiniment dans l'avenir, tandis que le lotissement de ces terres a un caractère définitif. Il faudrait donc porter une attention particulière à la protection des terres propres à l'irrigation et aux cultures. Par conséquent, on devrait faire preuve de prudence dans le lotissement des terres agricoles.

Il faut aussi souligner que les politiques visant à diriger efficacement la croissance urbaine contredisent parfois les politiques sur la protection des terres agricoles de qualité supérieure. Par exemple, une politique visant à poursuivre le développement à proximité des zones déjà bâties peut mener au lotissement de terres agricoles de qualité supérieure.

Il y a de nombreuses raisons de protéger le territoire agricole :

- La production agricole constitue un besoin à l'échelle mondiale; il devient donc impératif tant sur le plan moral que sur le

plan économique de protéger cette ressource limitée.

- Les modèles de développement durable localisés en matière de production et de consommation sont fonction des capacités de production alimentaire locales.
- La possibilité que des nouvelles technologies permettent de produire des denrées sur un plus grand nombre de terres de la région de la capitale.
- Les terres servant à la production agricole apportent des bienfaits environnementaux considérables à la fois aux résidents des zones urbaines et rurales.

Comment pourrait-on protéger le territoire agricole?

La façon la plus efficace de protéger le territoire agricole serait de faire de l'agriculture une activité plus rentable. L'amélioration de la rentabilité des fermes soulève des questions sur les politiques qui dépassent le mandat de ce Comité, mais c'est un point qu'il faut reconnaître. La variété des programmes de soutien à l'agriculture des gouvernements fédéral et provincial constitue un moyen d'intervention majeur pour la protection du secteur agricole du Manitoba. La préparation minutieuse, la révision rapide et l'application méticuleuse des politiques de planification de l'aménagement et des règlements de zonage ont aussi des rôles importants à jouer. Dans les politiques provinciales d'occupation des sols (PPOS), la conservation et la protection des terres agricoles s'appuie sur la nécessité de maintenir la disponibilité d'une base territoriale pour la production alimentaire présente et future et pour la diversification des cultures. Le chapitre suivant comprend

des recommandations sur le renforcement des PPOS et de leur capacité à protéger les terres agricoles. La question de la répartition des terres sujettes aux évaluations d'impôts fonciers pourrait aussi constituer un incitatif au retrait des terres de la production agricole.

Les pressions en faveur du lotissement du territoire indiquent qu'il pourrait être nécessaire de prendre des mesures supplémentaires. C'est pourquoi il est utile de revoir brièvement les démarches adoptées en Colombie-Britannique et dans certaines parties des États-Unis pour protéger les terres agricoles.

En Colombie-Britannique, une commission sur la réserve foncière (CRF) a le mandat de protéger le territoire agricole de la province. La CRF régleme l'aménagement du territoire dans les 4,7 millions d'hectares de la réserve foncière agricole et travaille de concert avec différentes communautés d'intérêts pour accommoder et soutenir les fermes et les forêts en exploitation sur les terres de la réserve foncière. La commission conseille les collectivités en matière de planification de l'aménagement du territoire, examine les demandes en matière d'aménagement dans la réserve foncière agricole et encourage l'agriculture comme fondement d'une économie durable et d'une base alimentaire sûre. Cette commission jouit de pouvoirs élargis pour faire en sorte que les plans d'aménagement des localités n'entrent pas en conflit avec l'*Agricultural Land Reserve Act* et elle peut enquêter, tenir des audiences, imposer des amendes et demander des ordonnances des tribunaux pour faire respecter ses décisions.

Aux États-Unis, la *Farm Security and Rural Investment Act* adoptée en 2002 a pour effet d'affecter un montant de 1 milliard de dollars

à la protection des terres agricoles. La majeure partie de ce montant est consacrée à l'achat de conservations de servitudes afin de compenser les propriétaires fonciers en échange d'un engagement de réserver leurs terres à l'agriculture. Le remboursement au propriétaire correspond habituellement à la différence entre la valeur de lotissement potentielle et la valeur de la terre réservée à l'agriculture. La loi s'appuie sur une longue tradition de protection souvent soutenue par des fonds du gouvernement fédéral d'un montant égal aux incitatifs accordés par les États et les comtés. Une telle démarche pourrait être pertinente pour le Manitoba.

Pendant les audiences publiques du CCPR, on a aussi souligné l'inutilité de parler en termes généraux de la diminution de l'activité agricole dans la région de la capitale manitobaine. Il est plutôt nécessaire de tenir compte des différences de schémas entre les municipalités. Les pressions en faveur du lotissement des terres agricoles se font surtout sentir dans des municipalités comme Springfield, tandis que d'autres, comme Cartier et Macdonald, devraient conserver leur caractère rural dans un avenir prévisible. Enfin, d'autres municipalités, comme East St. Paul, peuvent difficilement être qualifiées de « rurales ». Une démarche uniforme serait donc inadéquate en matière de protection des terres agricoles.

Les choix qui s'offrent au Manitoba en matière de politiques

Une des façons les plus efficaces de préserver à longue échéance les terres agricoles de la région de la capitale pourrait consister à offrir des incitatifs qui allègeraient la pression économique que subissent les agriculteurs. On pourrait établir des droits de lotissement qui

constitueraient un intérêt de propriété à vendre ou à acheter. Il existe déjà un précédent manitobain dans la *Loi sur les accords de conservation*. En vertu de cette loi, les agriculteurs peuvent conclure des accords avec des organismes sans but lucratif dans le but d'accepter certaines restrictions sur l'utilisation des sols — un accord de ne pas drainer une parcelle de terrain constitue un exemple fréquent. En échange de cet accord, qui vise à préserver les terres humides et à protéger l'environnement, l'agriculteur bénéficie généralement d'une forme de congé fiscal.

Les lois du Manitoba prévoient des classifications pour différents types de propriétés. Si la terre fait l'objet d'une exploitation agricole commerciale et si la valeur marchande de la terre est supérieure à un niveau de productivité, le propriétaire peut demander que sa terre soit classée « terre agricole ». Cette classification a pour effet d'abaisser le taux de l'impôt foncier à un niveau inférieur à celui en vigueur sur le marché. Si la propriété change de vocation, le propriétaire est tenu de rembourser les économies d'impôt réalisées pour chacune des années de congé fiscal ou pour les cinq années qui précèdent immédiatement le changement de vocation, selon la période la plus courte. On pourrait amender la *Loi sur les accords de conservation* pour y inclure les agriculteurs qui acceptent de céder leurs droits de lotissement.

On pourrait aussi adopter des règlements pour faire en sorte que le lotissement du territoire se fasse de manière à limiter les pertes de terres agricoles. Les règlements sur l'emplacement des infrastructures permanentes (par exemple les bâtiments sur fondations en béton) pourraient faire en sorte que la majeure partie d'une parcelle de terrain

puisse être utilisée pour la culture intensive si la situation l'exige. Il ne faut pas oublier que la population mondiale subsiste en grande partie sur des avoirs fonciers très modestes.

LES RESSOURCES EN EAU

Les plans de la province en matière de gestion des eaux mettent l'accent sur les bassins versants, les bassins et les aquifères, dont un petit nombre se trouvent en entier dans les limites de la région de la capitale. La région de la capitale est une grande consommatrice d'eau et elle se doit d'adopter des politiques conformes aux stratégies mises de l'avant dans une zone beaucoup plus vaste — la zone la plus étendue étant celle du bassin du fleuve Nelson. Il est aussi vrai que les besoins de la région de la capitale s'inscrivent dans une stratégie provinciale plus étendue en matière de planification et de gestion des eaux.

La province porte depuis peu une attention toute particulière à la gestion des eaux, notamment à la lumière des tendances et des événements récents, comme la détérioration de la qualité de l'eau du lac Winnipeg, les répercussions du changement climatique, les ordonnances sur la nécessité de faire bouillir l'eau de consommation et les graves problèmes de santé publique reliés à l'eau à Walkerton et à North Battleford. Le document de travail d'avril 2003, intitulé *Building a sustainable future : water—a proposed strategic plan for Manitoba*, est un document utile sur cette question, car il renvoie à des études et à des consultations antérieures, décrit les activités en cours et souligne ce qui doit être fait pour maintenir l'approvisionnement durable en eau de qualité partout au Manitoba.

Les eaux souterraines

Plusieurs collectivités et résidences individuelles du Manitoba ont des problèmes de qualité de l'eau potable. Les résidents de plusieurs secteurs de la région de la capitale sont obligés, ou ont récemment été obligés, de faire bouillir leur eau avant de la consommer, ce qui signifie que la qualité de leur eau potable non traitée s'est détériorée au point de poser un risque pour la santé.

Dans son rapport déposé récemment, le Comité consultatif sur l'eau potable du Manitoba souligne que le maintien de la qualité de l'eau devrait être la principale préoccupation dans toute discussion de planification sur l'aménagement du territoire. On s'inquiète aussi de la prolifération et de la dépendance continuelle envers les puits et les champs d'épuration privés dans la région de la capitale.

Le gouvernement provincial a récemment annoncé une série de mesures visant à mieux protéger les réserves d'eau et le lac Winnipeg, comme la création d'un Conseil de gestion et l'adoption de nouveaux règlements pour la conservation des forêts et de la végétation sur les berges des rivières Rouge et Assiniboine. Le Conseil de gestion aidera les Manitobains à poser les gestes nécessaires pour réduire de 13 p. 100 ou plus les concentrations d'azote et de phosphore dans le lac et les ramener aux niveaux qui prévalaient avant 1970. On propose aussi un programme pour étendre les analyses des sols et veiller à la bonne utilisation des engrais à la fois dans les zones rurales et urbaines. En avril 2003, le gouvernement a renforcé les règlements en matière d'égouts et de champs d'épuration et défini les normes relatives à la conception et à l'installation de ces systèmes.

Les effets cumulatifs de plusieurs petits lotissements (par exemple de une ou deux subdivisions) peuvent avoir de plus grandes répercussions sur les eaux souterraines qu'un seul lotissement de grande superficie. Le gouvernement provincial et les administrations municipales ne surveillent pas adéquatement les effets cumulatifs des nombreux petits lotissements sur la qualité des réserves d'eau et sur l'environnement en général. Il est clair qu'il faudrait mieux répertorier, coordonner et partager l'information sur les emplacements et la taille des puits et des champs d'épuration entre les ministères et les municipalités. C'est là un autre argument en faveur du système d'information géographique dont il est question au chapitre précédent. Le gouvernement provincial doit améliorer son système d'évaluation des effets cumulatifs des petits lotissements.

Les eaux souterraines du secteur sud-ouest de la région de la capitale, soit en gros le secteur au sud de la rivière Assiniboine et à l'ouest de la rivière Rouge, sont de piètre qualité (salinité). Certaines observations laissent croire que cette ligne de salinité s'est déplacée vers l'est au cours des dernières années. Le CCPR encourage le gouvernement provincial à prendre les mesures nécessaires afin de maintenir la stabilité relative de la limite entre les eaux souterraines douces et salées.

Le champ d'épuration est probablement le système d'égout privé le plus répandu dans les zones rurales de la région de la capitale. Ces systèmes étaient à l'origine conçus pour l'usage résidentiel de faible volume, dans des secteurs de faible densité et sur des terrains très vastes, particulièrement sur les fermes. De nos jours, on retrouve dans la région de la

capitale des milliers de résidences raccordées à des champs d'épuration individuels, dans des zones où la densité de population est relativement élevée, et beaucoup de ces systèmes sont construits sur des terrains de petites dimensions, certains aussi petits qu'un tiers d'acre. La consommation d'eau de ces résidences excède souvent les capacités de leurs champs d'épuration. Si l'on combine cet usage abusif et le fait qu'une grande partie du sous-sol de la région de la capitale est constitué d'argile lourde, on ne peut que conclure à l'inefficacité des champs d'épuration. Certains cas ont été signalés où des eaux d'égout brutes inondaient les terrains des résidences ou s'écoulaient dans les fossés.

Lors des audiences publiques du CCPR, des fonctionnaires municipaux et des citoyens ont affirmé que les règlements du Manitoba en matière de systèmes d'assainissement autonomes étaient désuets et inadéquats. On a aussi signalé au CCPR la médiocrité du mécanisme d'inspection et de surveillance des puits privés. Le CCPR est heureux des modifications aux règlements sur les égouts et les champs d'épuration que le gouvernement a apportées en avril 2003, mais des modifications supplémentaires demeurent nécessaires. Plus précisément, la réglementation devrait comprendre des dispositions sur la vérification et l'entretien obligatoires des champs d'épuration et des systèmes d'assainissement autonomes. Il faudrait aussi adopter un programme efficace pour faire respecter ces règlements.

Le drainage superficiel et les cours d'eau

Dans les vieux secteurs de Selkirk et de Winnipeg, les écoulements d'averse et les eaux

usées se retrouvent souvent dans les mêmes canalisations d'égouts pendant les périodes d'écoulement à fort volume. Après une averse abondante, cette convergence a pour effet d'acheminer les eaux d'égout brutes vers la rivière Assiniboine plutôt que vers l'usine d'assainissement. Bien que ces deux villes travaillent au remplacement de leurs systèmes, on devrait accélérer la réalisation de ces travaux, peut-être même avec l'aide des paliers de gouvernement supérieurs.

Les utilisations des terres et des ressources qui se déversent dans les cours d'eau ne devraient pas surcharger ces cours d'eau. Un des principes fondamentaux de la gestion des eaux devrait être de toujours maintenir le débit naturel des cours d'eau à un niveau naturel minimal afin de protéger les écosystèmes. Le CCPR encourage le gouvernement du Manitoba à prendre des mesures d'atténuation adéquates lorsqu'il y a risque de pollution des eaux de surface par l'utilisation des terres et des ressources.

Des inondations au sol surviennent dans certains secteurs de la région de la capitale, habituellement après une averse abondante, en périodes de pluie et en raison de la fonte printanière des neiges. Dans les zones rurales, bien des systèmes de drainage sont conçus à des fins agricoles et non pour protéger des inondations de grandes propriétés résidentielles. Comme les personnes qui vivent dans ces enclaves résidentielles demandent souvent un drainage supérieur à celui que réclament les agriculteurs, les administrations publiques sont pressées de résoudre les problèmes de drainage dans les zones résidentielles bâties. Le CCPR encourage le gouvernement du Manitoba à faire en sorte que les améliorations aux systèmes de drainage soient effectuées de manière à ne pas

accroître indûment le débit en aval et à protéger la flore, la faune et les processus biologiques.

Les marais et les terres humides retiennent les eaux de surface pour un usage ultérieur éventuel, recharger les aquifères des eaux souterraines, assainir les eaux en réduisant la sédimentation, en absorbant les engrais (azote et phosphore), les pesticides, coliformes et autres agents pathogènes, en fournissant un habitat aux animaux sauvages et aux espèces aquatiques et en réduisant les inondations et l'érosion. Lorsqu'il est indiqué de le faire, on devrait encourager l'utilisation des terres humides existantes et la création de nouveaux marais et de terres basses naturelles pour aider au drainage.

Un certain nombre de municipalités et de citoyens ont exprimé leurs doléances devant le CCPR en ce qui a trait au piètre état des systèmes de drainage de la province et aux délais pour l'obtention d'un permis pour effectuer des travaux sur les systèmes de drainage locaux. Il s'agit là d'un problème grave. Le CCPR reconnaît aussi que la province a quelque peu augmenté ses dépenses pour l'entretien des systèmes de drainage au cours des trois dernières années, mais on constate que le problème n'est pas résolu.

Le CCPR encourage le gouvernement provincial à continuer d'allouer des ressources pour corriger les problèmes liés à l'entretien des systèmes de drainage de la province et au traitement des demandes de permis pour des travaux sur les systèmes des organismes et des individus.

Les districts de conservation offrent une autre solution aux problèmes de drainage. Cependant, il n'existe que trois districts de conservation dans la région de la capitale, soit les districts de conservation de Cooks, de

LaSalle-Redboine et de Seine-Rat. Le CCPR encourage les municipalités de la région de la capitale à envisager la création de nouveaux districts de conservation ou à se joindre aux districts existants pour obtenir de l'aide dans la résolution de leurs problèmes de gestion des eaux et des ressources. L'étude proposée sur le partage de services devrait comprendre une enquête sur l'agrandissement des districts de conservation.

Les terres riveraines

Les zones de végétation le long des cours d'eau et autour des terres humides, que l'on désigne par le terme « rideaux riverains », protègent les rives contre l'érosion, réduisent la turbidité, améliorent le biote indigène et réduisent les inondations. On dénombre cependant dans la région de la capitale des endroits où le lotissement s'est fait trop près des rives des rivières et des criques, ce qui contribue à l'érosion et à l'instabilité des rives. Dans certains cas, des mesures d'atténuation très coûteuses pourraient être entreprises pour améliorer la stabilité et l'apparence naturelles des rives.

Là où l'état du terrain le permet, on devrait maintenir et améliorer l'accès public aux rives des principaux plans d'eau. À l'origine, le relief plat des prairies était uniquement ponctué de couloirs de végétaux en bordure des cours d'eau, végétation qui constituait un corridor vert pour la faune. Le rétablissement de ces corridors verts par un réseau de parcs, d'espaces verts, de routes touristiques et de sentiers le long des rivières Rouge et Assiniboine et d'autres cours d'eau améliorerait le milieu faunique et constituerait autant de zones récréatives pour les résidents et les visiteurs. Cela créerait en outre des occasions d'affaires et de création

d'emploi, tout en procurant une protection contre les inondations et l'érosion. Une telle démarche constituerait un complément au projet de partenariat du couloir de verdure de la rivière Rouge. (Ce projet devrait mener à une stratégie à long terme pour le développement touristique du couloir de la rivière Rouge.)

Le gouvernement du Manitoba, le Partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine et les autres organismes intéressés devraient se pencher sur la faisabilité d'un projet de création d'un réseau relié de parcs, de couloirs et d'espaces verts le long des cours d'eau de la région de la capitale. On devrait reconnaître les organisations vouées à l'assainissement et à la restauration des lits des rivières urbaines et les aider dans leurs démarches.

D'un point de vue strictement axé sur la qualité de l'eau, des programmes comme *Covering New Ground*, qui procure un appui financier aux éleveurs pour le développement de systèmes d'irrigation hors-circuits et la restauration de zones riveraines spécifiques sur les fermes, devraient faire l'objet d'une réévaluation en ce qui a trait à leurs incitatifs dans la région de la capitale.

Les inondations

Les inondations sont un phénomène naturel fréquent dans une grande partie de la région de la capitale manitobaine. La vallée de la rivière Rouge a déjà été un vaste réseau de marais, de marécages et de cours d'eau peu profonds. Les gens qui s'y sont installés et les gouvernements ont drainé les terres pour améliorer la productivité des cultures. Cependant, un certain nombre d'inondations importantes sont survenues au cours des ans, la dernière étant celle de 1997, pour nous

rappeler qu'il s'agit en fait d'une vaste plaine inondable. Et au cours des ans, les trois paliers de gouvernement ont beaucoup investi en temps, en argent et autres ressources pour mettre en application des mesures de protection contre les inondations et offrir des compensations après les inondations.

Les politiques du gouvernement provincial en matière d'aménagement du territoire dans les régions devraient aborder la question de la protection contre les inondations par l'imposition et l'application de restrictions adéquates sur les lotissements, afin de limiter les risques pour les personnes et les dommages aux propriétés.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'élaboration d'une stratégie de développement durable pour la région de la capitale pourrait unifier les administrations publiques et les résidents de la région et participer à l'apparition d'un esprit de coopération et de compréhension à l'échelle régionale. Une telle stratégie constitue cependant une entreprise d'envergure porteuse d'implications majeures, dont la plus importante pourrait être le succès du développement régional tel que décrit au chapitre 4 et un partenariat efficace sur les points décrits au chapitre 6.

En 1987, la Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement a pour la première fois porté le concept de développement durable à l'attention du public. Le développement durable a été défini comme étant un développement qui répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins. En 1988, le Manitoba a adopté la *Loi sur le développement*

durable en s'appuyant sur les principes suivants :

- intégration des décisions
- supervision de la gestion de l'environnement
- responsabilité partagée et compréhension
- prévention
- conservation et promotion
- récupération et remise en état
- responsabilité planétaire

La question de la durabilité a aussi été au cœur d'un certain nombre d'autres révisions et démarches importantes au Manitoba. Parmi ces démarches, deux des plus pertinentes pour la région de la capitale sont la Stratégie pour la région de la capitale de 1996 et le rapport COSDI (Consultation sur la mise en œuvre du développement durable). La Stratégie pour la région de la capitale est à la base du développement durable dans la région de la capitale. Le rapport COSDI donne les orientations sur les étapes à franchir dans l'élaboration d'un plan de développement durable et sur les étapes nécessaires à une bonne évaluation des répercussions des nouveaux lotissements du point de vue de la durabilité.

Renseignements généraux

Bien des arguments ont été avancés en faveur de l'élaboration d'une stratégie de développement durable pour la région de la capitale. Ces arguments vont des préoccupations croissantes au sujet de l'environnement international à la possibilité d'avantages économiques pour les régions qui s'adaptent le plus rapidement et qui élaborent

des politiques de développement plus soucieuses de l'environnement. On peut par exemple réaliser des économies en élaborant des stratégies permettant d'utiliser moins de chauffage et de consommer moins d'eau. Les modifications au code du bâtiment en reconnaissance de ces avantages peuvent permettre aux consommateurs d'économiser immédiatement tout en réduisant à long terme la nécessité d'investir dans des systèmes supplémentaires de distribution d'eau et d'énergie.

Différentes administrations publiques de par le monde ont pris des orientations de développement durable, par exemple en matière de zonage et de construction écologiques, qui donnent à ces collectivités un avantage concurrentiel. Les sources d'eau propre et d'énergie renouvelable de la province sont une des forces du Manitoba. Les démarches axées sur le développement durable peuvent permettre aux Manitobains de conserver ces avantages naturels et d'en bénéficier maintenant et dans l'avenir.

Il existe une abondante documentation sur le développement durable, sur sa signification et sur la façon dont il se traduit en pratique pour offrir aux personnes des moyens d'existence raisonnables dans les limites des capacités des ressources planétaires à satisfaire leurs besoins.

Le document de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement publié en 1987 sous le titre *Notre avenir à tous* (aussi connu sur le nom de *Rapport Brundtland*) a grandement accru la sensibilisation du public quant au penchant de l'humanité à utiliser les ressources renouvelables de la planète à un rythme qui dépasse leur capacité de renouvellement. Les projections récentes sur le soutirage des

réserves pétrolières indiquent aussi que les ressources non renouvelables diminuent aussi rapidement. La conservation, le recyclage, la récupération et les progrès techniques constituent des remèdes importants. Alarmés par la croissance démographique, la diminution de la biodiversité et des terres agricoles, la déforestation et l'impureté grandissante de l'air et de l'eau, les plus pessimistes croient que l'on a peut-être troqué l'espoir pour la substance, et donc échoué à assurer l'avenir de nos enfants. Sur le plan de la conservation, il faut entreprendre des « corrections » majeures, comme par exemple améliorer la qualité de l'eau partout au Manitoba. Dans tous les domaines dont dépendent la santé et le bien-être des personnes, on soutient que la recherche n'évolue pas en proportion des besoins. Pressés de toutes parts sur les questions de création d'emploi, de croissance économique et d'avantages concurrentiels, les gouvernements tergiversent sur les questions de durabilité et semblent trouver difficile de récolter des appuis pour une démarche prudente envers des propositions au sujet desquelles la protection de l'environnement et les conséquences pour la santé sont incertaines.

Le CCPR adopte un point de vue plus optimiste pour le Manitoba et la région de sa capitale, ne serait-ce que parce que la notion de durabilité prend de plus en plus de place dans l'opinion publique. Ces notions s'inscrivent dans les politiques et les règlements qui régissent le comportement des Manitobains en matière d'environnement et les secteurs de l'économie que le gouvernement a choisi d'influencer. À la fin des années 1980, période au cours de laquelle plusieurs provinces proposaient des stratégies

de conservation, et au cours de la décennie suivante, le Manitoba a été influencé par les inquiétudes nationales et internationales. Le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (le prédécesseur du Conseil canadien des ministres de l'environnement, qui était alors présidé par le ministre de l'Environnement du Manitoba) et son groupe de travail (voir le rapport de 1987 du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie) ont formulé 40 recommandations qui ont poussé l'industrie et les administrations publiques à élaborer et à mettre en application des politiques et des initiatives visant à intégrer les préoccupations environnementales et économiques dans les processus décisionnels. Le Groupe de travail recommandait aussi la création d'une table ronde des provinces pour aider le Canada à faire la transition vers le développement durable. Le Canada a créé la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE), qui est toujours très active en 2003. Pour sa part, le Manitoba a créé la Table ronde sur l'environnement et l'économie du Manitoba (TREEM). Le gouvernement du Manitoba a publié sa stratégie de développement durable après quatre années de travail de la TREEM (voir *Stratégie de développement durable pour le Manitoba*). La préparation du rapport a donné lieu à une consultation en profondeur et la population a participé activement à la compilation des stratégies complémentaires à la stratégie provinciale globale. La Stratégie pour la région de la capitale était l'une de ces stratégies complémentaires.

La Stratégie pour la région de la capitale

Le rapport de 1996 sur la Stratégie pour la région de la capitale, intitulé *Partenaires pour l'avenir*, préparé sous la supervision de la TREEM et endossé par le Comité de la région de la capitale et le gouvernement du Manitoba, fait ressortir les objectifs et les priorités qui figurent ci-dessous.

Sept objectifs :

- **Modifier les mécanismes de planification et de gestion** afin de s'assurer que les ressources sont exploitées et utilisées sans danger pour l'environnement et de manière à favoriser le développement économique durable.
- **Protéger les habitats et les paysages naturels** de la région de la capitale, ainsi que ses ressources naturelles essentielles.
- **Favoriser le développement durable** et la diversification dans la région de la capitale.
- **S'assurer que les politiques établies** pour la région de la capitale et les régions rurales et du Nord sont mutuellement compatibles et se traduisent par un développement provincial équilibré et amélioré pour le bien de tous les Manitobains.
- **Encourager des initiatives et des programmes variés** qui visent à préserver et à améliorer l'infrastructure, ainsi que les milieux naturels et aménagés de la région de la capitale.
- **Favoriser les mesures qui permettent le plein épanouissement** de la population de la région de la capitale, dans toute sa diversité et de manière durable.
- **Garantir l'intégration des principes et lignes directrices** du développement

durable dans le processus de prise de décisions aux niveaux local et provincial. (*Applying Manitoba's Capital Region Policies*, p. 7)

Dix domaines prioritaires :

- 1. Partenariats actifs et identité régionale :** Des partenariats permettront d'améliorer l'administration, l'environnement, l'économie et le bien-être des citoyens. Ces derniers pourront véritablement participer à la prise des décisions qui les touchent. Il en naîtra un sentiment d'identité et de fierté régionales.
- 2. Qualité de l'environnement et pérennité des ressources :** La gestion de l'environnement et des ressources de la région visera à stimuler l'économie et à assurer le bien-être de la population.
- 3. Politique de croissance :** La croissance sera orientée vers les terres capables de la supporter. Les coûts de cette croissance seront entièrement pris en charge par ses bénéficiaires.
- 4. Saine infrastructure physique :** L'infrastructure sera sans danger pour l'environnement et appuiera le développement économique durable des localités et de la région.
- 5. Créneaux rentables :** La canalisation et la mise en valeur des atouts économiques de la province et de la région permettront d'assurer la sécurité socioéconomique à long terme de la population.
- 6. Population active compétente, souple et motivée :** Les jeunes et les travailleurs seront préparés aux emplois et aux perspectives d'affaires offerts aujourd'hui et à l'avenir, et seront encouragés à viser l'excellence.

7. Connaissance et technologie :

L'acquisition des connaissances, la diffusion de l'information et le perfectionnement des technologies viendront appuyer les initiatives de gestion environnementale et de développement économique durable de la province, de la région et des municipalités.

- 8. Climat financier sain :** Le climat financier sera propice au développement économique durable et à l'amélioration de la qualité de la vie.

- 9. Équité sociale :** Les habitants auront tous les mêmes chances de participer à la vie collective et au marché du travail. L'autonomie, l'indépendance et le respect des autres seront encouragés.

- 10. Qualité de la vie :** La qualité de la vie dans la région de la capitale sera préservée et améliorée. (*Applying Manitoba's Capital Region Policies*, p. 8)

Les objectifs, les politiques et les initiatives énumérés dans la Stratégie pour la région de la capitale sont valables. Ils peuvent servir de document de référence pour vérifier la mise en application des politiques de développement durable.

Trois raisons justifient l'optimisme du CCPR quant à la faisabilité de la stratégie de développement durable pour la région de la capitale. D'abord, bon nombre des résidents de la région de la capitale ont participé à la Table ronde. Le partenariat et la province peuvent une fois de plus tabler sur cette expérience. Les résidents connaissent les ressources de la région, ses problèmes environnementaux et savent comment les personnes et les institutions interagissent dans cette partie du Manitoba. Ensuite, toutes les stratégies complémentaires influencent la planification dans la région de la capitale. Enfin, la

Stratégie pour la région de la capitale constitue une orientation très directe du débat sur les politiques profitables pour l'avenir de la région.

La Stratégie de la région de la capitale s'inspire des objectifs, des politiques et des initiatives nécessaires dans les « domaines de politiques ». Les domaines de politique — partenariat, peuplement, économie, environnement et ressources naturelles, ressources humaines — chevauchent les contenus des rapports antérieurs sur la région, les politiques de la province en matière d'aménagement du territoire et les chapitres du présent rapport. Comme elle indique des « façons de faire » et désigne les institutions et les organismes qui devraient mettre en œuvre les différentes politiques, cette stratégie fournit une bonne liste de vérification pour la préparation d'un plan d'action. La *Stratégie* devrait être mise à jour, étudiée et utilisée.

Une citation de Paul Selman exprime bien la valeur du partenariat, de la coopération et du soutien mutuel que le CCPR considère essentielle :

« ... les stratégies de développement durable sont autant une quête qu'un résultat spécifique, et leur mise en application et leur processus peuvent être aussi importants que le produit final. » (Selman, p. 289 [traduction libre])

Le rapport sur la Consultation sur la mise en œuvre du développement durable (COSDI)

Le rapport publié en 1999 sur la Consultation sur la mise en œuvre du développement durable (rapport COSDI) est le fruit d'une consultation provinciale de

plusieurs groupes intéressés « pour étudier et formuler des recommandations au gouvernement sur la façon dont le Manitoba pourrait le mieux mettre en œuvre les principes et les orientations de développement durable dans les processus décisionnels, notamment en ce qui a trait à la gestion environnementale, à l'émission de permis, à la planification de l'aménagement du territoire et aux processus réglementaires. » (Rapport COSDI, p. 5, [traduction libre de la citation]). Parmi les principales recommandations du rapport se trouvent les propositions suivantes :

- Élaborer, adopter et mettre en œuvre des politiques provinciales de développement durable.
- Examiner les stratégies de développement durable existantes pour faire en sorte qu'elles fournissent un cadre intégré, complet, compréhensible et à jour pour la mise en œuvre du développement durable.
- Exiger une intégration de la planification du développement durable sur la base de vastes zones, comme les bassins versants.
- Mettre en œuvre les politiques sur la planification des vastes zones, pour les parties du Manitoba organisées en municipalités, au moyen de plans de lotissement obligatoires, d'examen provincial et public et d'approbation par la province des stratégies de développement durable des municipalités ou des districts et de leurs modifications.
- Allouer des ressources adaptées aux stratégies de développement durable des vastes zones ou en fonction de l'évaluation des effets et de l'examen des allocations et des développements des ressources importantes — conformément aux principes selon lequel on n'a pas à refaire le travail bien fait et à jour.

- Exiger de toutes les municipalités qu'elles examinent et adoptent des stratégies de développement qui reflètent les éléments du développement durable et soutenir les municipalités dans la mise en œuvre de tels plans de développement.
- Inclure dans l'évaluation des effets tous les facteurs de durabilité comme les effets environnementaux, économiques, sociaux, culturels et sanitaires.
- Inclure dans le processus d'évaluation des effets un mécanisme d'examen de la portée des activités de planification et de pré-autorisation. Lorsqu'il est clair que les activités de planification et de pré-autorisation s'inscrivent entièrement dans le processus d'évaluation des effets et dans les exigences en matière d'information, il y aura des possibilités de créditer ces activités au chapitre du processus d'évaluation. (Rapport COSDI, p. 7)

Le rapport met de l'avant deux propositions majeures. La première, telle qu'énoncée ci-dessus, veut que le Manitoba exige une planification de développement durable intégrée sur la base de vastes zones — le rapport COSDI désigne la région de la capitale comme une vaste zone potentielle. La seconde proposition est que le Manitoba devrait élargir le concept d'évaluation de projet pour passer des études d'impacts environnementaux, telles que décrites dans la *Loi sur l'environnement*, à des évaluations des effets. Les évaluations des effets comprennent l'évaluation et l'examen de tous les facteurs de durabilité d'un projet de développement. Une évaluation des effets inclurait l'évaluation et l'examen de toute combinaison des éléments suivants :

a. objectif du projet;

- b. description du projet;
- c. méthode d'évaluation et résultats des consultations publiques;
- d. analyse des solutions de rechange au projet et des moyens de substitution pour réaliser le projet, incluant dans chaque cas la possibilité de « ne rien faire »;
- e. les besoins (examinés en rapport avec les solutions de rechange);
- f. description des répercussions sur l'environnement existant et sur les zones potentielles;
- g. description des effets environnementaux;
- h. description des effets sociaux, y compris sur la santé des personnes et sur les biens culturels et patrimoniaux;
- i. description des effets économiques;
- j. description des mesures d'atténuation;
- k. description des effets cumulatifs et d'interdépendance;
- l. effets résiduels et leur importance;
- m. stratégies de suivi;
- n. désaffectations;
- o. durabilité du projet [note : a) analyse de l'équilibre entre les avantages et les répercussions du projet sur les plans environnemental et écologique, social, économique, culturel et sanitaire, b) les indicateurs et les méthodologies pour mener une telle analyse devront être élaborés avec le temps. (Rapport COSDI, p. 25)].

Le rapport COSDI renferme beaucoup d'éléments pertinents sur la façon dont le Manitoba renforce la région de sa capitale. Les recommandations sur la planification intégrée des vastes zones et sur l'évaluation des effets

sont au centre de toute stratégie de développement durable. Un exercice de planification de vaste zone est déjà en cours au Manitoba, soit le plan d'aménagement du secteur Est (*East Side Plan*), qui englobe la zone géographique située à l'est du lac Winnipeg. Le gouvernement du Manitoba a aussi commencé son examen de la *Loi sur l'environnement*.

Les propositions du rapport COSDI en ce qui a trait aux évaluations des effets constituent une étape qui va au-delà des dispositions actuelles de la *Loi sur l'environnement*. Le Groupe chargé de la Consultation sur la mise en œuvre du développement durable, qui a rédigé le rapport après consultation d'un comité consultatif composé de 60 membres, souhaitait trouver un moyen d'améliorer le processus décisionnel spécifique aux projets. Les membres de ce groupe ont cherché des améliorations permettant de coordonner les apports de toutes les parties intéressées à un projet et qui couvraient un éventail plus vaste de préoccupations environnementales, économiques, sociales, culturelles et sanitaires. Cela ne veut pas dire que la *Loi sur l'environnement* n'a pas bien servi le Manitoba. En fait, l'analyse des propositions et des conditions d'émissions des permis vont souvent plus loin que les conséquences potentielles sur l'environnement physique. Cependant, les principes et les lignes directrices en matière de développement durable, et leurs perspectives élargies, sont entrés dans le langage juridique (la *Loi sur l'environnement*). Dans le rapport COSDI, on a tenté d'énumérer les aspects à étudier, c'est-à-dire ce que le proposant devrait inclure dans un document d'évaluation, ce sur quoi le gouvernement devrait se pencher et comment

le public pourrait prendre part aux discussions relatives à une proposition, et cela pour faire en sorte que le permis soit complet et que le proposant tienne compte des aspects de la durabilité. Ce processus devrait faire ressortir les lacunes et les ajustements nécessaires pour soutenir le projet à long terme ou, peut-être, démontrer la non-durabilité potentielle sur le plan de la conception ou du fonctionnement.

La discussion est en cours. Comme on l'a déjà souligné, la *Loi sur l'environnement* fait l'objet d'une révision. Du point de vue du CCPR, les évaluations de tout nouveau projet d'aménagement important dans la région de la capitale devraient commencer immédiatement. On pense que chaque exercice stimulera la réflexion sur « l'opportunité » du projet eu égard aux stratégies d'aménagement du territoire de la région de la capitale et sur la façon dont ses systèmes pourraient convenir ou non au nouveau développement. Comme les évaluations des effets pourraient être un outil d'examen permettant de franchir les frontières internes (municipales, entre districts, physiographiques, etc.) elles montrent la voie de la coopération et participent à l'élaboration d'une stratégie de développement durable.

EN RÉSUMÉ

Le CCPR recommande au gouvernement du Manitoba d'élaborer un énoncé de politique gouvernementale sur le développement durable dans la région de la capitale. Un tel énoncé de politique devrait s'appuyer sur la démarche proposée dans le rapport COSDI et deviendrait un cadre de référence pour les travaux des conseils des districts d'aménagement, des municipalités et des districts de conservation, tout en veillant à ce que les stratégies provinciales, comme celles

applicables à l'eau et aux sols, tiennent compte des besoins particuliers de la région.

Pour le CCPR, un partenariat efficace des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine est essentiel à l'élaboration et à la mise en application d'un tel énoncé. C'est pourquoi il faut laisser le temps à ce partenariat d'établir des relations de travail et d'acquérir de l'expérience, des connaissances et des données. La création d'un plan de développement durable pour la région de la capitale devrait résulter d'une initiative de ce partenariat.

Il n'y a aucune raison de retarder les évaluations des effets de tout nouveau projet majeur d'aménagement spécifique dans la région de la capitale. Éventuellement, on n'émettra de permis qu'aux nouveaux projets d'aménagement qui seront conformes à la stratégie de développement durable.

Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis le lancement de l'idée de développement durable dans la province. On a investi temps et ressources dans l'élaboration de stratégies dans bien des secteurs de gestion des ressources sous la gouvernance de la province. Le temps est venu pour le gouvernement du Manitoba de faire une mise à jour cohérente sur l'état de ces stratégies. Le CCPR recommande au gouvernement du Manitoba de publier un rapport d'état sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations issues de la Consultation sur la mise en œuvre du développement durable, rapport qui décrirait comment les principes énoncés dans ce document ont été intégrés aux processus décisionnels en matière de politique, de règlements, de finance et d'administration.