

DES TERRES POUR LA VIE, ONTARIO

Le gouvernement de l'Ontario a lancé l'initiative *Des terres pour la vie* (L4L) pour répondre à la demande du public qui réclamait un aménagement du territoire intégré et la protection du milieu sauvage. Au cours de la première phase, des tables rondes régionales ont dressé des plans d'aménagement du territoire pour près de la moitié des terres publiques en Ontario. La fureur du public suscitée par les recommandations a entraîné la mise en place de la deuxième phase, soit une série intense de négociations privées entre l'industrie, les environnementalistes et le gouvernement, qui ont abouti aux négociations les plus novatrices et les plus controversées de l'histoire de la conservation au Canada. Le processus L4L illustre bien les difficultés que comporte la gestion de l'aménagement du territoire, au milieu d'exigences conflictuelles. Voici quelques leçons qu'il a permis de tirer : regrouper tous les intérêts (le manque de participation du public a menacé de faire dérailler le processus), et c'est le gouvernement qui doit mener les opérations quand il s'agit d'établir des objectifs de conservation et créer des parcs *avant* d'affecter des terres à l'exploitation industrielle. Malgré les revers, cette initiative L4L s'est traduite par la création de nouvelles zones protégées importantes dans le paysage le plus contesté de l'Ontario.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a établi son Programme de conservation du patrimoine naturel en mai 2001. Celui-ci s'inspire fortement des résultats du Programme du millénaire de la TRNEE, qui avait permis d'identifier de nombreux défis et occasions qui se présentaient au Canada en matière de conservation de la nature.

Le Programme de conservation du patrimoine naturel vise à encourager les Canadiens de tous les milieux à prendre en charge l'intendance des terres et des eaux, tant publiques que privées, et à concevoir et appuyer les nouveaux outils qui permettront de mieux conserver, restaurer et maintenir à long terme la santé des écosystèmes.

Un des principaux objectifs du programme est d'encourager les meilleures pratiques et méthodes de conservation et d'en faciliter la propagation. Une série d'études de cas nous permet de constater dans quelle mesure l'objectif est atteint; les résultats de ces études feront l'objet d'un rapport sur l'État du débat portant sur la conservation de la nature au Canada.

Le présent document constitue l'une des huit études de cas menées dans le cadre du programme. Il a été rédigé à partir des données disponibles et d'entrevues avec des représentants clés du gouvernement, des Premières nations, de l'industrie, d'organismes non gouvernementaux et de collectivités régionales.

1. Contexte

Selon le processus « Des terres pour la vie (L4L) », le gouvernement de l'Ontario s'engage à établir un réseau représentatif de zones protégées¹. Ce processus a pour but d'élaborer des stratégies régionales d'aménagement du territoire pour presque la moitié des terres publiques de l'Ontario, la partie de la province la plus convoitée pour ses ressources et ses loisirs. La zone d'aménagement réservée à « Des terres pour la vie » couvre 45 p. 100 de la province. Elle est limitée au sud par l'étendue méridionale du Bouclier canadien et, au nord, par le 50^e parallèle². Cette région d'aménagement couvre 39 millions d'hectares (96 millions d'acres) de terres publiques, ainsi que 6 millions d'hectares de terres privées, de terres fédérales et de réserves indiennes.

Valeurs écologiques

La zone d'aménagement « Des terres pour la vie » englobe la région la plus boisée de l'Ontario, dont environ 50 p. 100 (c.-à-d. la moitié sud) de la forêt boréale ontarienne. L'extrémité sud de cette région se distingue par des lacs aux rives rocheuses, ainsi que des pinèdes et des forêts à feuilles caduques. Plus au nord, le granit du Bouclier canadien cède la place aux plaines argileuses, aux plateaux rocheux et aux falaises de la forêt boréale de l'est et de l'ouest. Tout à fait au nord, la forêt cède la place aux marécages et tourbières sauvages des basses terres de la baie d'Hudson et de la baie James. Ce paysage, qui englobe 32 régions naturelles différentes, abrite une grande variété de végétaux, de mammifères, d'oiseaux et de poissons.

Valeurs autochtones, culturelles et patrimoniales

La zone du L4L couvre les territoires traditionnels de la nation nishnawbe aski (NAN) et les nations visées par le traité n° 3 et le traité n° 5. La région d'aménagement s'inscrit en grande partie dans les 338 000 kilomètres carrés des terres traditionnelles de la NAN. Ces terres comptent 48 collectivités autochtones, représentant plus de 30 000 personnes au total.

Valeurs économiques

Le Nord de l'Ontario est surtout tributaire des secteurs minier et forestier. Toutefois, au cours des années qui ont abouti à la création du processus « Des terres pour la vie », ces industries ont offert de moins en moins de débouchés d'emplois. Avant la mise en place du L4L, le nombre d'emplois dans les industries d'extraction primaire (à l'exception des scieries) avait chuté de 48 000 en 1981 à 27 200 en 1997, soit de 43 p. 100. L'emploi dans l'industrie forestière était passé de 83 000 en 1989 à 63 300 en 1994, soit une perte de 24 p. 100 (malgré une augmentation de 15 p. 100 dans la coupe du bois). Au cours de la même période, l'emploi du tourisme basé sur les ressources était par contre passé de 4 000 à 34 000.

¹ Le gouvernement de l'Ontario a pris cet engagement en réaction à la campagne nationale menée par le Fonds mondial pour la nature (Canada) pour la protection des Espaces en danger (1989–2000) qui tentait de créer un réseau représentatif de zones protégées dans tous les territoires et provinces du Canada d'ici à l'an 2000.

² L'aménagement de la zone qui se trouve au nord du 50^e parallèle est actuellement en cours, dans le cadre de ce que l'on a intitulé l'Initiative boréale Nord.

Histoire de la gestion et de l'exploitation des ressources

Dans la région de L4L, 6,6 p. 100 des terres étaient protégées dans des parcs fédéraux ou provinciaux avant l'amorce de ce processus. Presque tout ce qui était en dehors de ces zones faisait l'objet de permis relatifs à un ou plusieurs modes d'extraction (exploitation forestière ou minière, aménagement hydroélectrique ou extractions multiples).

Les terres de cette région ont été affectées surtout à la foresterie de manière fragmentaire et avec peu d'intérêt de la part du public. En 1995, un examen judiciaire a décidé que le gouvernement ne mettait pas bien en œuvre l'aménagement forestier et il a remis en question de 70 à 80 plans de gestion forestière. Ceci a ouvert la porte à un aménagement plus global et, en fin de compte, au processus « Des terres pour la vie ».

2. Fondement et buts

Historique et objet

Au début des années 1990, l'intérêt du public pour la gestion des ressources naturelles et pour l'attribution des ressources à l'industrie s'est intensifié. Les partisans de la protection de la nature, de la pêche et de la chasse, du tourisme et du développement des ressources se livraient à une forte concurrence pour cette base de ressources. Ceci était manifeste dans les contestations et les poursuites judiciaires en vertu de la Charte des droits environnementaux, dans l'activité menée sur les campus universitaires, dans les protestations sur les chantiers tel que Temagami, et dans les pressions exercées par le public qui découlaient des efforts des groupes environnementalistes. Le processus « Des terres pour la vie » a été lancé pour répondre à la demande du public qui réclamait un aménagement intégré et une protection du milieu sauvage en transférant la responsabilité de l'aménagement du gouvernement au public.

Objectifs principaux

Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à atteindre un objectif de protection d'au moins 12 p. 100 du territoire ontarien dans le cadre d'un réseau représentatif de zones protégées. Il s'est également engagé à réserver un territoire à l'industrie forestière, au tourisme, ainsi qu'à la pêche à la ligne et à la chasse sportive.

Le processus « Des terres pour la vie » regroupe ces buts sous la forme de quatre objectifs précis :

- Achever le réseau de parcs provinciaux et d'autres zones protégées de l'Ontario;
- Reconnaître les besoins d'aménagement du territoire de l'industrie touristique basée sur les ressources;
- Mettre en valeur la pêche et la chasse, ainsi que d'autres activités récréatives sur les terres publiques;
- Donner aux industries forestières, minières et autres industries primaires plus de certitude quant à l'exploitation des ressources et des terres.

3. Programme

Le processus « Des terres pour la vie » s'est déroulé en deux phases distinctes. Le gouvernement a qualifié la première phase de processus d'aménagement régional. Telle

que décrite ci-dessous, cette phase comportait la création de trois tables rondes régionales, où plusieurs intervenants ont été chargés de dresser des plans d'aménagement pour les vastes régions de la province. La deuxième phase, qui a en fin de compte abouti à l'Accord sur les forêts de l'Ontario et au Patrimoine vital de l'Ontario (stratégie d'aménagement du territoire), consistait dans une série intense de négociations privées avec l'industrie, les groupes environnementalistes et le ministère des Richesses naturelles (MRN).

Mise en œuvre et chronologie

Le gouvernement de l'Ontario a annoncé l'initiative « Des terres pour la vie » en février 1997. Ce processus a été mis en place par la voie d'une politique et non pas d'une loi. Les trois tables rondes régionales, créées au cours de l'été 1997, se sont vues confier le mandat suivant :

- Étudier la meilleure façon de réaliser les quatre objectifs du gouvernement tout en tenant compte des autres formes d'exploitation des terres et des ressources;
- Entreprendre une vaste consultation publique;
- Formuler des recommandations d'aménagement du territoire au ministre des Richesses naturelles (MRN), ainsi qu'une stratégie régionale préliminaire d'aménagement du territoire.

En outre, on a demandé aux tables rondes de formuler leurs recommandations dans le cadre des lois et politiques existantes.

Les tables rondes ont organisé des réunions communautaires tout au long de l'automne 1997. Pendant ce temps, elles ont revu l'information de base, élaboré les objectifs, et cerné et analysé les problèmes. Au cours de l'hiver et du printemps 1998, elles ont formulé des options d'aménagement du territoire. Les options préliminaires ont été définies au printemps 1998, chaque table ronde présentant ses recommandations finales en été 1998.

Pour éliminer tout dédoublement et présenter leurs travaux de manière uniforme, le MRN a regroupé les rapports des tables rondes en un seul document. Les principales recommandations relatives à la conservation comprenaient ce qui suit :

- Étendre les zones protégées de 1,5 p. 100 de plus dans la zone d'aménagement (portant ainsi l'ensemble du territoire protégé de la région à 8 p. 100);
- Réserver une proportion supplémentaire de 8,4 p. 100 de la zone d'aménagement à une variété de désignations, ce qui permettrait une gestion particulière mais aussi la plupart des utilisations récréatives et de l'exploitation des ressources;
- Permettre que 68,5 p. 100 de la zone soit disponibles à des fins générales, dont un éventail complet d'exploitation des ressources et d'activités récréatives.

En outre, le rapport condensé contenait plus de 200 autres recommandations concernant l'aménagement du territoire; celles-ci avaient trait aux aspects suivants :

- L'aménagement du territoire et les Autochtones;
- L'achèvement du réseau de parcs et de zones protégées;
- La reconnaissance des besoins de l'industrie du tourisme basée sur les ressources;

- Une plus grande sécurité pour les industries primaires;
- Une amélioration des possibilités d'activités récréatives sur les terres publiques;
- L'aménagement futur à l'échelon local.

Chaque table ronde a également recommandé sa propre série de désignations et de politiques d'aménagement du territoire pour la gestion de chaque région.

Les recommandations regroupées des tables rondes ont été affichées le 30 octobre 1998 au registre de la Charte des droits environnementaux, ce qui a déclenché une période de commentaires du public de 30 jours. À l'intérieur de ce calendrier, on a reçu un nombre record de 14 000 réponses, dont la vaste majorité réclamait le rejet des recommandations.

De toute évidence, le gouvernement faisait face à un problème : comment concilier les recommandations des tables rondes qui consistaient à accroître l'exploitation industrielle du territoire et à minimiser les zones protégées, d'une part, et, d'autre part, les opinions des autres qui réclamaient avec force un plus grand nombre de parcs. En outre, les dirigeants des industries forestières se rendaient compte que les recommandations, si elles étaient mises en œuvre, ne contribueraient en rien à mettre fin ni aux batailles avec les partisans de la conservation quant aux pratiques des sociétés forestières et aux terres qui leur étaient accordées, ni à la menace de campagnes sur les marchés. Pour sauver ce processus, le gouvernement a fait appel aux représentants des grands détenteurs de tenures forestières (Bowater, Tembec et Domtar) et au Partenariat pour les terres publiques (PTP), une organisation non gouvernementale de l'environnement (ONGE), pour leur demander de l'aider à trouver une solution à ces problèmes. Le Premier ministre a aussi réitéré l'engagement du gouvernement de protéger 12 p. 100 de la zone d'aménagement.

L'industrie forestière craignait que 12 p. 100 de ce territoire ne soit protégé sans sa participation, tandis que le PTP craignait que les terrains qui présentaient une valeur écologique cruciale ne soient pas protégés; c'est ainsi que ces deux adversaires traditionnels ont été amenés à conjuguer leurs efforts. Au cours de l'hiver 1999, ils ont conçu l'une des négociations les plus novatrices et les plus controversées de toute l'histoire de la conservation au Canada. Le PTP a fait les premiers pas en décrivant comment la perte de volume de bois au profit des zones protégées pouvait être compensée. Ils ont proposé que l'on crée suffisamment de parcs, tout en maintenant les scieries ouvertes et en créant plus d'emplois dans ce secteur. Pour leur part, les représentants de l'industrie forestière se sont rendus compte que certaines des zones protégées proposées auraient peu d'incidence sur la possibilité de coupe annuelle. Ces ouvertures ont facilité le dialogue et elles ont permis de définir des zones protégées précises qui conviendraient tant à l'industrie qu'au PPL.

De ces négociations, l'Accord sur les forêts de l'Ontario est né. Ces recommandations, ainsi que les zones protégées qui ont été proposées par l'industrie et le PTP, et un grand nombre des recommandations qui ont découlé de l'exercice des tables rondes, constituent le résultat final du processus « Des terres pour la vie » : le Patrimoine vital de l'Ontario.

Organisme initiateur

La mise en œuvre du processus incombait au ministère des Richesses naturelles. Toutefois, l'élan donné aux négociations qui ont abouti à l'Accord sur les forêts provenait des principaux intervenants, tant dans le secteur de l'industrie forestière que dans le milieu de la protection de l'environnement.

Principaux intervenants

Tables rondes régionales : au cours de la première phase du processus, la zone d'aménagement était divisée en trois sous-régions (Boréale Ouest, Boréale Est et Grands Lacs - Saint-Laurent). Des tables rondes ont été créées pour chaque région. Le MRN a sélectionné les membres des tables rondes parmi le grand public. Les trois présidents régionaux étaient des personnes respectées dans leur milieu et qui comprenaient bien les problèmes d'attribution des ressources. Ont également participé à ces tables rondes des résidents locaux qui n'étaient affiliés à aucun groupe, mais qui étaient largement représentatifs des intérêts régionaux. Il s'agissait d'une ou deux personnes qui s'intéressaient à la conservation, un représentant des Premières nations, deux représentants d'entreprises d'exploitation ou de prospection minière, deux membres de filiales d'industries forestières, un porte-parole du secteur touristique, un trappeur et au moins deux fonctionnaires de la région.

Partenariats pour les terres publiques : le PTP était une collaboration de trois grands groupes environnementalistes : le Fonds mondial pour la nature, la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada – Wildlands League Chapter, et la Federation of Ontario Naturalists. Elle était appuyée par des dizaines d'autres groupes régionaux et locaux. Sa campagne de sensibilisation au processus « Des terres pour la vie » et le besoin d'étendre davantage les terres protégées dans les forêts ontariennes ont suscité le déversement massif de commentaires du public sur les recommandations des tables rondes.

Intérêts forestiers : les principales sociétés forestières qui ont participé aux négociations étaient Bowater, Tembec et Domtar.

Portée et étendue de la participation des Premières nations

Les participants des Premières nations ont été invités à participer à des tables rondes régionales, et l'on a envoyé des représentants à chacune de ces tables dès le début du processus. Toutefois, ils n'aimaient pas être traités comme un autre « intérêt sectoriel », mais plutôt comme un palier de gouvernement. En juillet 1998, la NAN a retiré deux de ses membres qui avaient été nommés aux tables rondes. (Un représentant autochtone est demeuré à la troisième table ronde, mais seulement à titre d'observateur.) Les chefs prétendaient que leurs préoccupations (aménagement des terres, questions de compétence, traités et droits autochtones) étaient laissées pour compte. Le 6 novembre 1998, une contestation a été portée devant les tribunaux, invoquant que le processus L4L n'avait pas réussi à bien consulter les collectivités NAN.

Les Premières nations ont également été laissées à l'écart des négociations finales qui ont abouti à l'Accord sur les forêts de l'Ontario. Toutefois, les parties se sont entendues pour

dire que tous les parcs qu'elles identifiaient demeureraient sujets aux négociations, actuelles ou futures, des Premières nations relatives aux droits autochtones et aux droits issus des traités.

Investissements

Le MRN a fourni tous les éléments logistiques et scientifiques nécessaires à ce processus, par l'intermédiaire de son planificateur régional. Il a également fourni un lieu de rencontre pour les négociations sur l'Accord sur les forêts.

Le Partenariat pour les terres publiques a publié de nombreux documents pour contribuer à éclairer le débat, en présentant notamment une autre vision possible, s'inspirant d'une carte, des terres protégées au sein des régions visées par « Des terres pour la vie », publications qui examinent les initiatives de développement durable dans la région, ainsi qu'un document préparé en collaboration avec les analystes de l'industrie forestière et qui démontre comment la protection du milieu sauvage pourrait cadrer avec les intérêts de l'industrie. Ces activités ont été financées en grande partie par des fondations caritatives et par des dons personnels.

4. Outils

Information scientifique

Les scientifiques du gouvernement et les responsables de l'information écologique numérique étaient à la disposition des tables rondes tout au long de ce processus. Le Service canadien des forêts et d'autres scientifiques ont présenté des exposés aux participants dans le cadre du processus de participation de la collectivité. La Direction forestière du MRN participait à chaque réunion et fournissait de l'information sur l'offre et la demande en bois.

De l'information supplémentaire (surtout cartographique) était fournie à la fois par le PTP et par les participants de l'industrie. La capacité de ces participants d'apporter de l'information scientifique à la table était un facteur important des négociations.

Accord sur les forêts de l'Ontario

Ce document, qui est le fruit de négociations intenses et novatrices entre l'industrie forestière, le MRN et le Partenariat pour les terres publiques, a réussi une véritable prouesse : permettre la création de zones protégées importantes dans la région d'aménagement.

Les principes fondamentaux de l'accord étaient les suivants :

1. On créerait des zones protégées pour couvrir 12 p. 100 de la zone d'aménagement, ainsi que pour combler au besoin les lacunes supplémentaires dans la représentation écologique.
2. La création de parcs n'entraînerait pas d'augmentation du coût du bois livré aux scieries, ni de réduction à long terme de l'approvisionnement en fibres.

Un aspect important de l'accord avait trait à son application des mesures de compensation. Cet accord a établi une série de mesures pour aider l'industrie forestière à récupérer le volume de bois perdu par la création des nouvelles zones protégées. Ces mesures comprenaient :

- Des éclaircies d'arbres semi-commercialisables;
- Des coupes d'amélioration dans les forêts de feuillus dégradées;
- Des coupes de récupération dans les peuplements de faible volume ou de piètre qualité qui ne sont pas exploités actuellement;
- La désignation de « zones d'aménagement intensif » (incluant les modifications appropriées de l'Examen et de l'évaluation environnementale de portée générale et de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* et de ses règlements, ainsi que des permis d'aménagement forestier à plus long terme);
- La réduction ou l'élimination des droits de coupe du MRN sur les arbres en futaie;
- La compensation pour toute perte de capital et d'infrastructure, si nécessaire et seulement après la mise en œuvre de toutes les stratégies de transition et d'atténuation.

D'après les calculs réalisés, les parcs créés par la voie de négociations entre l'industrie et les ONGE ont réduit la possibilité de coupe annuelle de 950 000 mètres cubes (soit 3 p. 100 de l'approvisionnement en bois industriel à long terme). La simple adoption d'un petit nombre des mesures ci-dessus (réduction des droits de coupe sur les arbres en futaie et coupes de récupération) a permis de récupérer 900 000 mètres cubes (95 p. 100) de cette perte.

Conseil consultatif

Dans le cadre d'un autre mécanisme novateur, le MRN, le PTP et l'industrie forestière ont décidé de créer un Conseil consultatif de l'Accord sur les forêts de l'Ontario (CCAFO) pour appuyer ensemble la mise en œuvre de l'Accord sur les forêts. Ce conseil, qui relève du ministre des Ressources naturelles, est composée de représentants nommés de l'industrie forestière, du milieu environnemental et du MRN, qui sont nommés. (Aucun représentant des Premières nations ou de la collectivité ne siège au CCAFO.)

Les responsabilités principales du CCAFO sont les suivantes :

- Mettre en œuvre les modalités de l'accord;
- Surveiller la réalisation des objectifs des zones protégées et de leur représentation écologique;
- Résoudre les conflits qui découlent de la mise en œuvre de l'accord;
- Mettre l'accord à jour et l'adapter pour qu'il demeure d'actualité;
- Élaborer une stratégie pour compléter le réseau des aires protégées d'une manière qui répartisse les augmentations permanentes d'approvisionnement en bois entre les parcs et l'industrie.

Le conseil a jusqu'au 31 décembre 2001 pour achever ses travaux.

Fiducie du Patrimoine vital

La fiducie du Patrimoine vital est un fonds de 30 millions de dollars créé par le gouvernement provincial pour améliorer la gestion des ressources naturelles dans le Nord de l'Ontario. Elle est gérée par un conseil d'administration indépendant, chargé d'approuver les projets qui sont source d'avantages économiques, sociaux et récréatifs par la voie de modèles d'excellence dans les pratiques relatives à la foresterie, aux poissons et à la faune. Les membres de ce conseil représentent divers groupes intéressés et comptent des participants aux négociations de l'Accord sur les forêts. Cette fiducie inclut neuf programmes de financement, qui couvrent les aspects suivants :

- Indemnisation des sociétés forestières pour les pertes de capital et d'infrastructure causées par la création des parcs (p.ex. perte d'utilisation des routes et des ponts);
- Aménagement des voies polyvalentes d'accès aux ressources rendu nécessaire par la création des parcs, qui a modifié la circulation des utilisateurs de ressources et de produits;
- Collecte de données stratégiques ou travaux d'évaluation environnementale pour faciliter l'attribution des ressources ou les décisions relatives aux zones protégées tout à fait au nord, et pour procurer des avantages économiques aux collectivités des Premières nations;
- Collecte de données scientifiques forestières et recherches pour appuyer des projets visant à accroître l'utilisation de bois de la Couronne et à faire progresser la science de l'amélioration générale des arbres forestiers, les informations relatives à la croissance et au rendement, ainsi que les pratiques sylvicoles intensives;
- Débouchés d'emplois qui améliorent la qualité et la quantité de bois de la Couronne;
- Études sectorielles de marché pour enrichir l'information stratégique sur la fabrication de produits ligneux à valeur ajoutée;
- Collecte de données scientifiques sur les habitats de poisson et de faune et sur les liens entre les populations;
- Modes écologiques de gestion du poisson et de la faune;
- Amélioration de l'accès aux ressources halieutiques et fauniques, et amélioration des habitats au profit des petites collectivités rurales.

Le financement de la fiducie est assuré jusqu'en mars 2004.

Entente pour la création de futures zones protégées

Le processus « Des terres pour la vie » s'avère également novateur sur le plan des principes qu'il instaure pour les décisions futures en matière de conservation. En vertu de l'Accord sur les forêts de l'Ontario, les parties s'engagent à partager les augmentations de l'approvisionnement permanent en bois entre les zones protégées supplémentaires et l'industrie forestière. Toutes les augmentations de quantité permanentes (50 ans) et importantes (10 p. 100 ou plus que la quantité du 31 mars 1999) de l'approvisionnement en bois sont censées être réparties entre les zones protégées et les activités industrielles, et être assorties d'un réseau pleinement représentatif des zones protégées.

5. Obstacles et transitions

Dans le processus « Des terres pour la vie », on a repéré au moins cinq obstacles majeurs.

Premièrement, tout le territoire de la zone d'aménagement avait été attribué à des fins industrielles. Les défenseurs des parcs se retrouvent donc dans une position désavantageuse, du fait que chaque acre qui doit être inclus dans une zone protégée signifiait une perte pour une société d'exploitation forestière, et bien souvent pour les intérêts miniers, hydroélectriques, touristiques, récréatifs ou liés au trappage. Cette situation a également suscité des problèmes d'indemnisation.

Deuxièmement, le processus qui consistait à décider de l'affectation des forêts et des zones protégées dans 45 p. 100 de l'Ontario au cours d'une période de neuf mois était une entreprise de taille. En fait, le ministère des Richesses naturelles en a peut-être sous-estimé la complexité au départ. Par exemple, une grande confusion régnait quant aux objectifs du processus et quant à savoir si les zones protégées représentant une certaine proportion du paysage comportaient des objectifs fermes. On ne savait pas clairement non plus quels problèmes seraient réglés au niveau régional et quels étaient ceux qui le seraient au niveau du district.

Troisièmement, la population du Sud de l'Ontario, soit la majorité des Ontariens, s'est sentie mise à l'écart de ce processus qui décidait du sort des terres publiques dans près de la moitié de la province. La présence insuffisante de scientifiques et d'organismes de conservation provinciaux aux tables rondes, ainsi que la prédominance des sociétés d'exploitation minière et forestière ont suscité la critique générale. Tandis que ce processus était censé reposer sur un consensus, il n'existait aucun mécanisme de résolution des différends entre les participants, ou pour répondre aux préoccupations soulevées par la population du Sud. Un sondage effectué en août 1998, alors que le processus touchait à sa fin, a révélé que 11 p. 100 seulement des Ontariens au sud de Parry Sound étaient au courant de ce processus.

Quatrièmement, le processus variait beaucoup d'une table ronde à l'autre. Dans une région, les réunions des tables rondes étaient fermées au public, tandis qu'elles lui étaient ouvertes dans une autre. Le public avait bien peu à dire sur ce qui se produisait aux tables rondes.

Enfin, les représentants du milieu environnemental et de l'industrie se sont engagés dans ce processus « Des terres pour la vie » à partir de leurs camps respectifs, traditionnellement opposés. Les environnementalistes prévoient le pire des scénarios selon lequel les terrains forestiers seraient en permanence attribués à l'industrie, et les objectifs des zones protégées ne seraient pas atteints. Ils ont publié des cartes réclamant la protection de 20 p. 100 de la zone d'aménagement. Quant à l'industrie forestière, elle a répliqué avec ses propres prévisions de pertes d'emploi et de fermetures de scierie. Les travailleurs de l'industrie forestière ont réagi massivement, acheminant aux réunions communautaires des convois entiers d'autobus (1 600 personnes dans un cas), bien souvent en proie à une violente colère. Cet élément a fait basculer l'équilibre des recommandations des tables rondes, les éloignant des objectifs des zones protégées.

La plupart des obstacles mentionnés ci-dessus ont été surmontés grâce aux négociations de l'Accord sur les forêts. Toutefois, ce processus souffrait de graves lacunes, notamment parce qu'il se déroulait à huis clos et qu'il excluait les intérêts des Premières nations. En outre, les représentants du secteur minier ne siégeaient pas à la table pendant la négociation de l'Accord — et l'un des problèmes qui a suscité le plus de controverse était la possibilité que l'on continue l'exploration minière, le jalonnement d'une revendication et l'exploitation minière dans les parcs et dans les réserves de conservation.

En outre, ce n'est pas tout le monde qui était satisfait de l'Accord sur les forêts. Les groupes d'intérêts environnementaux qui n'avaient pas participé aux négociations, en particulier, critiquaient les compromis qui avaient été faits. Certaines des critiques portaient sur les points suivants :

- On craignait qu'en augmentant la tenure des intérêts forestiers et miniers, et en garantissant un niveau d'approvisionnement en fibres et en bois sans augmenter le coût, le gouvernement aurait du mal à assurer la protection de terres supplémentaires, et que cela lui coûterait cher;
- On ne savait pas vraiment si les examens et l'exigences de durabilité et de protection de la biodiversité que comportent l'évaluation environnementale de portée générale et la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* pourraient être respectées selon les modalités de l'Accord sur les forêts;
- Le fait que seulement 12 p. 100 du territoire serait protégé (ce chiffre remonte à 1987 et, d'après des recherches scientifiques plus récentes, il semblerait qu'il faut des zones protégées beaucoup plus étendues pour maintenir la biodiversité et la fonction écologique);
- Le manque de consultation avec les Premières nations dans la création de nouveaux parcs;
- Les activités minières en cours et éventuelles à l'intérieur des nouveaux parcs;
- Le fait que les nouvelles zones protégées constituent souvent des petites parcelles de terres isolées.

Or, la plupart de ces lacunes n'ont pas été comblées. Les représentants de la nation nishnawbe aski continuent de s'opposer à l'imposition de zones protégées dans leur territoire traditionnel. Ils réclament leur propre processus communautaire d'aménagement du territoire pour déterminer l'attribution des terres à des fins traditionnelles (y compris la protection de la faune et de l'habitat) et à des fins de développement industriel.

En mars 2002, le ministre des Richesses naturelles et le ministre du Développement du Nord et des Mines ont résolu l'un des problèmes en suspens qui avait trait à la zone réservée à « Des terres pour la vie ». Ils ont annoncé que l'exploration minière ne serait plus autorisée dans les parcs et dans les réserves destinées à la conservation, et que l'on mettrait sur pied un processus pour régler les problèmes liés aux tenures minières antérieures à l'Accord sur les forêts.

6. Résultats

En juillet 1999, le Premier ministre de l'Ontario a annoncé le Patrimoine vital de l'Ontario. Cette stratégie d'aménagement du territoire reprend de nombreux éléments de

l'Accord sur les forêts, mais traite également de l'aménagement du territoire dans l'ensemble de la région et englobe le tourisme, l'exploitation minière, la chasse et la pêche.

Résultats précis

En vertu des dispositions du Patrimoine vital de l'Ontario, près de 2,4 millions d'hectares (5,9 millions d'acres) ont été soustraits à l'exploitation forestière, à la prospection et à l'aménagement hydroélectrique. Il a été convenu que ces zones seraient réservées à titre de nouveaux parcs provinciaux, constituant des ajouts aux parcs existants (en vertu de la *Loi sur les parcs provinciaux*) ou de nouvelles « réserves destinées à la conservation » (en vertu de la *Loi sur les terres publiques*). Ces nouvelles désignations de protection couvriront, avec les parcs existants, 11,5 p. 100 de la région L4L.

Bon nombre de lieux importants, dont certains ont fait l'objet de campagnes interminables par des groupes de revendication, seront protégés :

- Les forêts anciennes des Algoma Highlands;
- Les anciennes pinèdes du bassin hydrographique inférieur de Spanish River;
- L'important habitat boisé, de caribous, voisin du parc provincial Wabakimi et dans la région du lac Nipigon;
- L'agrandissement du parc provincial Killarney;
- Un couloir reliant le parc provincial Wabakimi au lac Supérieur;
- Certaines parties magnifiques du littoral du lac Supérieur;
- Une série d'îles et de désignations continentales proches du lac Nipigon.

Les nouveaux parcs comprennent 36 nouveaux parcs de préservation d'une voie navigable qui offriront des liens de couloirs entre les zones protégées centrales. Un nouveau type de parcs (né des recommandations de la table ronde et adopté dans la stratégie finale d'aménagement du territoire) a trait à la désignation du littoral protégé des Grands Lacs. En vertu de ce mécanisme, les zones protégées domineront le littoral de la baie Georgienne sur 160 kilomètres de long, de Honey Harbour au parc provincial Killarney. La zone protégée rejoint la partie continentale pour englober des terres humides, des cours d'eau et des forêts.

Toutefois, même si le système des zones protégées qui est né du Patrimoine vital offre certains couloirs de connexion entre les zones protégées, surtout au nord du lac Huron et du lac Supérieur, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit davantage d'une approche disparate de la protection que d'une approche s'inspirant de la biologie de la conservation. Ni le processus des tables rondes, ni les compromis à la pièce qui ont été conclus par le PTP et l'industrie forestière ne se prêtent à un effort stratégique de réalisation d'un plan de conservation global.

Outre les nouveaux parcs, le Patrimoine vital réclame la création de 1,5 millions d'hectares (3,7 millions d'acres, soit 3,9 p. 100 de la zone) sous la forme de 86 nouvelles « zones d'aménagement intensif ». Il s'agit de zones qui permettent une grande variété d'utilisations des ressources à des fins récréatives, mais qui conservent certains traits ou valeurs telles que le patrimoine naturel, la faune, l'accès à des régions éloignées, les

activités récréatives dans les terres sauvages et le tourisme basé sur les ressources. Par exemple, on pourrait créer des zones d'aménagement intensif pour protéger les activités de loisirs qui comportent un accès à des régions éloignées. Toutefois, elles pourraient également être créées à des fins d'exploitation forestière intensive.

Une autre proportion de 11,1 p. 100 de la région est désignée sous le titre de 14 « réserves forestières », définies comme des « zones où la protection du patrimoine naturel et des paysages particuliers constitue une priorité », sans exclure pour autant l'utilisation occasionnelle des ressources et l'accès à ces dernières. Soixante-dix pour cent de la zone d'aménagement seront désignés à des fins d'utilisation générale, dont la gestion est décrite dans une importante série de lois, de politiques et de directives régissant l'aménagement du territoire de la province, telles que la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la *Loi sur les évaluations environnementales* et la *Loi sur les mines*.

Résultats économiques

En vertu de l'Accord sur les forêts, il n'y aura pas de perte d'emplois, et le prix du bois livré aux scieries n'augmentera pas à cause de la création de nouvelles zones protégées.

Le MRN a approuvé diverses pratiques de gestion qui augmenteront le volume de bois disponible à des fins commerciales. Il s'agit des coupes de récupération dans des peuplements de faible volume et de piètre qualité, de coupes d'amélioration dans les peuplements de feuillus dégradés qui ne sont pas déjà coupés, d'éclaircies d'arbres semi-commercialisables, de récupération de bois détruit par le feu, les insectes, la maladie ou le vent et, enfin, de la réduction des droits de coupe à la cime des arbres.

Une nouvelle catégorie d'aménagement du territoire dite, « zone d'aménagement intensif – exploitation forestière intensive », permettra d'accroître la quantité et la qualité du bois de la Couronne. Un processus de planification, qui fera appel à une vaste consultation du public, permettra de déterminer des zones précises. Les critères de sélection de ces zones ont notamment trait à la durabilité écologique et économique.

On a garanti à l'industrie forestière qu'elle obtiendrait sûrement un plus gros approvisionnement en bois, et elle se sent plus à même de planifier l'avenir. On lui a garanti un accès continu à une base de ressources définie. Depuis la signature de l'Accord sur les forêts, on a annoncé l'ouverture d'une usine de fabrication de poutres en I à Sault Ste. Marie et de nouvelles scieries dans le Nord-Est et le Nord-Ouest, ce qui atteste de la possibilité de réaliser des gains pour la conservation tout en maintenant et en améliorant les débouchés économiques de la région.

Le processus « Des terres pour la vie » a fortement accru les possibilités d'activités de tourisme basées sur la nature. La chasse sportive et le trappage commercial seront autorisés dans toutes les nouvelles zones protégées, à l'exception des réserves naturelles. Certaines zones d'aménagement intensif contribueront à protéger les valeurs touristiques et permettront aux entreprises touristiques existantes de poursuivre leurs activités. Ces zones formeront l'assise de l'intégration améliorée des activités touristiques et forestières grâce à l'aménagement et à la gestion de l'accès routier, qui visera essentiellement à

maintenir à long terme une nature avec peu de réseaux routiers dans ces zones. Les zones d'aménagement intensif pourraient également fournir un cadre de gestion pour accroître l'abondance de la faune, les responsabilités de gestion chez les pêcheurs et chasseurs de la région et pour améliorer l'accès aux ressources. Cette catégorie de zones d'aménagement intensif pourrait servir à diversifier et à optimiser les possibilités de pêche et de chasse. Un grand nombre de zones d'aménagement intensif ont été qualifiées de « zones éloignées ». En général, ces zones éloignées offriront des possibilités d'activités récréatives de qualité supérieure telles que la chasse, la pêche, le canotage et le camping.

Retombées indirectes

Les propositions faites aux tables rondes sur le tourisme, sur les droits des entreprises touristiques et sur leurs interactions avec les autres usagers ont déclenché un nouveau processus qui aboutira à la formulation d'« accords de gestion d'activités récréatives ». Ces documents énonceront comment les besoins des exploitants d'entreprises touristiques seront respectés sur le territoire attribué à la foresterie et à d'autres fins industrielles. Par exemple, les usagers industriels pourraient s'entendre pour éviter d'exercer leurs activités pendant les mois de forte activité touristique, ou accepter d'élargir les zones tampons autour des principaux lacs et cours d'eau destinés à la pêche. En revanche, les exploitants d'entreprises touristiques pourraient indemniser les industries pour leurs pertes ou leurs frais si la protection du tourisme dépasse l'application normale des directives touristiques provinciales.

Le processus des tables rondes a permis d'extraire une vaste quantité d'information sur l'aménagement du territoire auprès de nombreux intervenants. On a cerné une quantité de problèmes, et bon nombre des recommandations pourraient améliorer les pratiques d'aménagement du territoire dans la zone forestière.

Enfin, les parties signataires de l'Accord sur les forêts ont décidé d'instituer un processus semblable pour définir les zones protégées et attribuer des tenures forestières sur les terres publiques de l'Ontario, au nord du 50^e parallèle.

Situation actuelle

En automne 2001, environ 30 p. 100 des nouveaux parcs proposés avaient fait l'objet d'une loi, et les frontières pour une autre proportion de 50 p. 100 avaient été acceptées par le MRN, le PTP, l'industrie forestière et les Premières nations. (Certains intervenants se disputent encore certaines frontières.) Tous les terrains bénéficient désormais d'une protection temporaire contre le développement, en attendant l'adoption d'une loi. On consulte d'autres ministères, et les limites proposées sont affichées sur le registre public de la Charte des droits environnementaux.

En outre, on s'est entendu sur une méthode qui permette d'identifier le reste des lacunes dont souffre la représentation du patrimoine naturel de l'Ontario, ainsi que sur un processus visant à regrouper et à rationaliser les directives de gestion forestière de la province. On s'est également entendu pour que deux tiers des types de forêts de la région d'aménagement soient bien représentés dans les zones protégées. L'autre tiers comporte

des lacunes plus ou moins grandes quant à la représentation écologique, lacunes qu'il faudra combler par d'autres parcs qui viendront s'ajouter à ceux qui ont déjà été définis.

7. Leçons apprises

Clarifier les règles

Les règles d'une consultation publique, incluant les paramètres à l'intérieur desquels ce processus peut se dérouler, doivent être extrêmement claires et, dans la mesure du possible, acceptées par toutes les parties. Les tables rondes ont pu s'éloigner des objectifs fixés par le premier ministre et envisager des options qui auraient fortement réduit la protection des parcs provinciaux existants. Elles ont pu se réorienter pour déterminer si oui ou non les objectifs étaient les bons, plutôt que d'étudier comment atteindre les objectifs fixés. En outre, on ne leur a pas donné le temps ni les compétences nécessaires pour atteindre un consensus sur des sujets qui divisaient les parties. Deux des trois tables rondes ont, pour ainsi dire, abandonné la prise de décision par consensus, ce qui a aliéné des intérêts importants du processus.

Rendre la tâche gérable

La taille des régions d'aménagement doit convenir aux types de décisions prises et aux connaissances des participants. Les régions d'aménagement « Des terres pour la vie » étaient immenses, et les préoccupations de certaines collectivités n'étaient souvent pas connues des personnes qui siégeaient à la table et qui représentaient ostensiblement leurs intérêts.

Inclure tous les intérêts

Les intérêts du grand public, et non pas seulement ceux des collectivités locales, doivent être véritablement pris en considération chaque fois que l'on décide de l'avenir des terres publiques. Le processus des tables rondes n'a pas permis à la vaste majorité de la population ontarienne de participer à la prise de décisions. Le public a réagi en rejetant carrément les 18 mois de travaux qui avaient précédé les recommandations regroupées.

Comme toutes les parties ne siégeaient pas à la table pendant les négociations de l'Accord sur les forêts, la controverse persiste quant à la mise en œuvre de certaines zones protégées. Le secteur minier a réussi à faire respecter certains engagements de développement dans les nouveaux parcs, ce qui risque éventuellement de miner leur valeur de conservation, soucieuses de leurs intérêts économiques, les Premières nations contestent certaines limites. Quant aux ONGE qui ne siégeaient pas à la table, elles n'ont pas confiance dans les compromis qui ont été faits.

Le leadership gouvernemental est indispensable pour la réalisation des objectifs de conservation

Quand l'industrie forestière et les groupes environnementaux ont pris conscience que le gouvernement allait créer des zones protégées qui pourraient compromettre leurs intérêts, cela les a incités à se réunir pour rédiger l'Accord sur les forêts.

Réfléchir hors des sentiers battus

L'industrie forestière a réussi à trouver beaucoup plus de forêts exploitables (et s'est donc montrée réceptive à l'intégration de certaines forêts dans les zones protégées) quand :

- elle a recalculé les chiffres (les zones qui avaient été désignées comme « insuffisamment repeuplées » se sont avérées présenter une régénérescence suffisante pour être réintégrées dans l'inventaire);
- elle a essayé des pratiques légèrement différentes (p. ex. éclaircies commerciales, coupes de récupération).

La volonté du MRN d'abandonner les droits de coupe qui étaient autrefois imposés à la cime des arbres ne présentant aucune valeur économique, a constitué une autre percée.

Nouer des relations personnelles qui instaurent la confiance

Lorsque les gens prennent le temps de se connaître, ils ont tendance à cesser de se percevoir comme des « ennemis ». Il devient alors possible de tenter de trouver des moyens de satisfaire des intérêts divergents. La rédaction de l'Accord sur les forêts a grandement renforcé les relations et la communication entre le milieu environnemental et beaucoup de grandes sociétés d'exploitation forestière. Ceci a donné lieu à une réflexion imaginative, qui a permis de trouver de nouvelles solutions à des problèmes autrefois insolubles. La confiance instaurée par ces interactions continuera d'atténuer les tensions et de favoriser les solutions constructives entre l'industrie et les intérêts environnementaux au fur et à mesure que l'aménagement d'autres terres publiques se poursuivra.

Créer des parcs avant d'affecter des terres à des fins industrielles

Dans la zone d'aménagement L4L, l'attribution des terres s'est souvent faite avant que l'on n'identifie des zones protégées adéquates. Ceci a amené les exploitants industriels à avoir des intérêts personnels, qui devaient être satisfaits avant que de nouveaux parcs puissent être créés. Heureusement, l'engagement que le gouvernement a pris de protéger 12 p. 100 du paysage, l'entente du PTP qui résout les préoccupations économiques de l'industrie forestière, l'approbation de l'industrie face aux besoins de la représentation écologique, et l'imagination dont ont fait preuve toutes les parties ont permis de surmonter cet obstacle. Toutefois, beaucoup de conflits et de dépenses auraient pu être évités si les objectifs de conservation avaient été envisagés avant ou en même temps que d'autres besoins d'aménagement du territoire.

Les progrès en matière de conservation sont graduels

À la lumière des recommandations des tables rondes (qui auraient ajouté 1,5 p. 100 du territoire protégé de la province), le résultat final (qui a amélioré la protection de 5 p. 100 et fourni des mécanismes de protection supplémentaires) peut être considéré comme un progrès marquant. Il reste toutefois beaucoup à faire. La représentation de la richesse écologique de la région demeure encore insuffisante. En outre, les problèmes de connectivité entre les zones protégées ne sont toujours pas résolus.

8. Conclusion

Le processus « Des terres pour la vie » illustre la dynamique complexe et fascinante de la gestion de l'aménagement du territoire au milieu d'exigences divergentes. La première phase, qui a fortement penché en faveur des intérêts de la collectivité et de l'industrie, a perpétué le statu quo et n'a pas résolu l'escalade des conflits entre les utilisateurs des ressources et les préoccupations environnementales de la population. La deuxième phase, qui a abouti à des résultats extraordinaires en termes de nouvelles zones protégées, a aliéné de nombreux groupes, tout particulièrement les Premières nations de la région à cause de ses « tractations en coulisse ». Néanmoins, ceci a abouti et continue d'aboutir à la mise en œuvre de nouvelles zones protégées importantes dans les paysages les plus contestés de l'Ontario.

D'autres difficultés sont inévitables. Les parcs désignés jusqu'à présent sont ceux qui suscitaient l'opposition la moins forte de la part de l'industrie forestière et des Premières nations. Il sera de plus en plus difficile de trouver un consensus pour les parcs supplémentaires. En outre, le gouvernement a annoncé un processus d'aménagement pour la forêt boréale du Nord de la province, zone encore presque à l'état vierge et où aucun chemin n'a encore été tracé. Aucune partie de cette région n'a encore été attribuée. Les positions de tous les intervenants — les industries forestières et minières, le gouvernement, les Premières nations et les groupes environnementalistes — sont donc tout à fait différentes de ce qu'elles étaient au cours du processus « Des terres pour la vie ». Dans ce paysage, il est possible d'envisager l'aménagement du territoire de manière globale. Mais il reste à voir si les parties, avec leurs intérêts divergents, sont disposées à mettre leurs différends de côté pour s'engager dans une entreprise aussi colossale.