



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Commentaire No. 9 | Février 2016

Zone boréale/du Canada central : planifier l'avenir du Canada

Qui nous sommes

Certains des acteurs clés dans ce modèle et leurs rôles se trouvent ci-dessous :

Conseil d'administration : Le conseil d'administration détermine l'orientation stratégique de l'Institut des politiques du Nord. Les administrateurs font partie de comités opérationnels s'occupant de finance, de collecte de fonds et de gouvernance; collectivement, le conseil demande au chef de la direction de rendre des comptes au regard des objectifs de nos objectifs du plan stratégique. La responsabilité principale du conseil est de protéger et de promouvoir les intérêts, la réputation et l'envergure de l'Institut des politiques du Nord.

Président et Chef de la direction : recommande des orientations stratégiques, élabore des plans et processus, assure et répartit les ressources aux fins déterminées.

Conseil consultatif : groupe de personnes engagées et qui s'intéressent à aider l'Institut des politiques du Nord mais non à le diriger. Chefs de files dans leurs domaines, ils guident l'orientation stratégique et y apportent une contribution; ils font de même en communication ainsi que pour les chercheurs ou personnes-ressources de la collectivité élargie. Ils sont pour de l'Institut des politiques du Nord une « source de plus mûre réflexion » sur l'orientation et les tactiques organisationnelles globales.

Conseil consultatif pour la recherche : groupe de chercheurs universitaires qui guide et apporte une contribution en matière d'orientations potentielles de la recherche, de rédacteurs possibles, d'ébauches d'études et de commentaires. C'est le « lien officiel » avec le monde universitaire.

Évaluateurs-homologues : personnes qui veillent à ce que les articles spécifiques soient factuels, pertinents et publiables.

Rédacteurs et chercheurs associés : personnes qui offrent, au besoin, une expertise indépendante dans des domaines spécifiques de la politique.

Tables rondes et outils permanents de consultation – (grand public, intervenants gouvernementaux et communautaires) : moyens qui assurent que l'Institut des politiques du Nord demeure sensible à la collectivité, puis reflète les priorités de CELLE-CI et ses préoccupations lors de la sélection des projets.

Président & CEO

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

Martin Bayer (Chair)	Jean Paul Gladu
Ron Arnold	Dr. George C. Macey (Vice-Chair & Secretary)
Pierre Bélanger	Hal J. McGonigal
Thérèse Bergeron-Hopson (Vice-président du conseil)	Dawn Madahbee
Terry Bursey	Doug Murray (Treasurer)
Dr. Harley d'Entremont	Ray Riley
Alex Freedman	Dr. Brian Tucker

Conseil consultatif

Dr. Gayle Broad	Peter Goring
Barbara Courte Elinesky	Frank Kallonen
Brian Davey	Duke Peltier
Tony Dean	Kathryn Poling
Don Drummond	Peter Politis
Tannis Drysdale (Chair)	Tina Sartoretto
John Fior	Keith Saulnier
Ronald Garbutt	

Conseil consultatif pour la recherche

Dr. John Allison	Jonathan Dewar
Hugo Asselin	Dr. Livio Di Matteo
Dr. Randy Battochio (Chair)	Dr. Morley Gunderson
Dr. Stephen Blank	Dr. Anne-Marie Mawhiney
George Burton	Leata Ann Rigg
Dr. Robert Campbell	S. Brenda Small
Dr. Iain Davidson-Hunt	J.D. Snyder
	Dr. Lindsay Tedds

Ce rapport a été possible grâce à l'appui de nos partenaires : l'Université Lakehead, l'Université Laurentienne et la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario. L'Institut des politiques du Nord exprime sa grande appréciation pour leur généreux soutien, mais insiste sur ce qui suit : Les points de vue de ces commentaires sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Institut, de son conseil d'administration ou de ceux qui le soutiennent. Des citations de ce texte, avec indication adéquate de la source, sont autorisées.

Les calculs de l'auteur sont basés sur les données disponibles au temps de publication et sont sujets aux changements.

Traduction par Mélissa Médart.

© 2016 Institut des politiques du Nord
Publication de l'Institut des politiques du Nord
874, rue Tungsten
Thunder Bay (Ontario) P7B 6T6

ISBN: 978-1-988472-84-3

À propos de l'auteur

John van Nostrand



John est associé-fondateur de planningAlliance et de ses cabinets affiliés, regionalArchitects et rePlan. Depuis trois décennies, il joue un rôle moteur dans les activités de planification et d'aménagement urbain du cabinet, au niveau national comme international. John a acquis une impressionnante expérience à la tête de vastes équipes de conseillers pluridisciplinaires, notamment dans le cadre de projets d'architecture et de développement urbain sophistiqués menés au Canada et aux quatre coins du monde, parmi lesquels on peut citer plusieurs projets de logements miniers en Afrique, en Amérique latine et au Canada. Il a mis son talent au service de nombreux pays développés et en développement, pour lesquels il a œuvré à des projets de planification, de conception et de construction de nouvelles communautés allant de 150 à 150 000 personnes. John s'est illustré dans la planification et la conception de logements durables et communautaires, ainsi que dans le domaine des infrastructures de transport et de transport en commun. Cette expertise a été saluée à maintes reprises. Son travail lui a valu de nombreux prix nationaux et internationaux, notamment le World Leadership Award for Town Planning, le prix Daniel Burnham décerné par l'American Planning Association, un Prix mondial de l'Habitat de ONU-Habitat, plusieurs prix d'excellence décernés par l'Ordre des architectes de l'Ontario, l'Institut royal d'architecture du Canada, l'Institut canadien des urbanistes et l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario, ainsi que de nombreux prix de conception urbaine de la ville de Toronto. En 2004, John s'est vu remettre le Jane Jacobs Award for Ideas That Matter (prix Jane Jacobs des idées qui comptent). John est l'un des membres fondateurs du conseil du Centre for Urban Growth and Renewal et un membre « Core Professional » du groupe de travail « Sustainable Cities » de l'Université Harvard. Il a rédigé de nombreux articles et a animé de nombreuses conférences sur des thématiques relatives à la planification au Canada et à l'étranger. Il est Fellow de l'Institut royal d'architecture du Canada et de l'Institut canadien des urbanistes.



Objet

Ce texte est la transcription d'une présentation donnée par John Van Nostrand le 17 juin 2015 à l'occasion de l'événement « Policy in a Pub », organisé à Thunder Bay par l'Institut des politiques du Nord. Le rédacteur a adapté certaines parties du texte pour des raisons de structure et de narration.



« Les préoccupations relatives à l'inexistence d'un **plan stratégique** pour la zone du Canada central ne datent pas d'hier. **Richard Rohmer**, major-général à la retraite et auteur, prônait une vision misant sur une mise en valeur et un peuplement prudents de cette zone dès **1968**. Rohmer était conscient que cette masse terrestre avait le potentiel de devenir la **plus importante** ceinture économique de la nation pour le **demi-siècle à venir**, et qu'il fallait donc mettre au point une stratégie pour la mettre en valeur. »

Il existe au Canada une vaste masse terrestre dont on parle généralement peu. Elle s'étend de Terre-Neuve-et-Labrador au Yukon, et occupe la région qui se situe entre la limite forestière de notre nation et les zones plus peuplées du sud du pays, où réside 80 pour cent de la population canadienne. Tempérée et habitable, cette région abrite 75 pour cent de notre population autochtone. Par ailleurs, elle renferme environ 75 pour cent de nos richesses inexploitées en matière de minéraux et de produits forestiers.

Cette masse terrestre vaste et regorgeant de ressources est la zone boréale/du Canada central, et elle est le théâtre d'une activité importante qui, depuis des années, contribue de façon significative à notre prospérité économique collective et, bien sûr, à l'identité du Canada. Il convient de noter que toutes ces activités (mines, exploitation pétrolière et gazière, foresterie) interviennent en l'absence d'un plan fédéral ou provincial destiné à orienter efficacement l'exploitation de cette masse terrestre.

Les préoccupations relatives à l'inexistence d'un plan stratégique pour la zone du Canada central ne datent pas d'hier. Richard Rohmer, major-général à la retraite et auteur, prônait une vision misant sur une mise en valeur et un peuplement prudents de cette zone dès 1968, l'année où Pierre Trudeau est devenu premier ministre du Canada. Rohmer était conscient que cette masse terrestre avait le potentiel de devenir la plus importante ceinture économique de la nation pour le demi-siècle à venir, et qu'il fallait donc mettre au point une stratégie pour la mettre en valeur. Une série de conférences s'est ensuivie, mais Rohmer n'est pas parvenu à convaincre Trudeau de soutenir un tel plan, et ses recommandations sont donc restées lettre morte, tout comme les tentatives ayant eu lieu par la suite pour réexaminer cette idée.

Les travaux de Rohmer ont fortement influencé ma propre réflexion sur le sujet. Tout comme son plan initial, celle-ci a suscité un intérêt considérable de la part de la sphère politique et des parties prenantes, mais ne s'est traduite que par très peu d'actions concrètes. Pourtant, l'activité déployée dans la zone du Canada central continue de croître très rapidement, d'une façon que l'on pourrait qualifier d'improvisée, sans que rien ni quiconque n'ait déterminé la meilleure marche à suivre.

Pour vous donner une idée de l'ampleur des activités d'exploitation qui ont actuellement lieu dans cette zone, imaginez qu'elles représentent les installations de gaz naturel liquide proposées en Colombie-Britannique, l'intégralité des sables bitumineux de l'Alberta, les travaux d'exploitation minière menés en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et au Québec, ainsi que l'industrie du pétrole et du gaz extracôtiers de Terre-Neuve-et-Labrador. Ces activités, et la façon dont elles sont menées, ont des implications colossales à de nombreux égards, à commencer par nos centres urbains. De Vancouver à St. John's, la

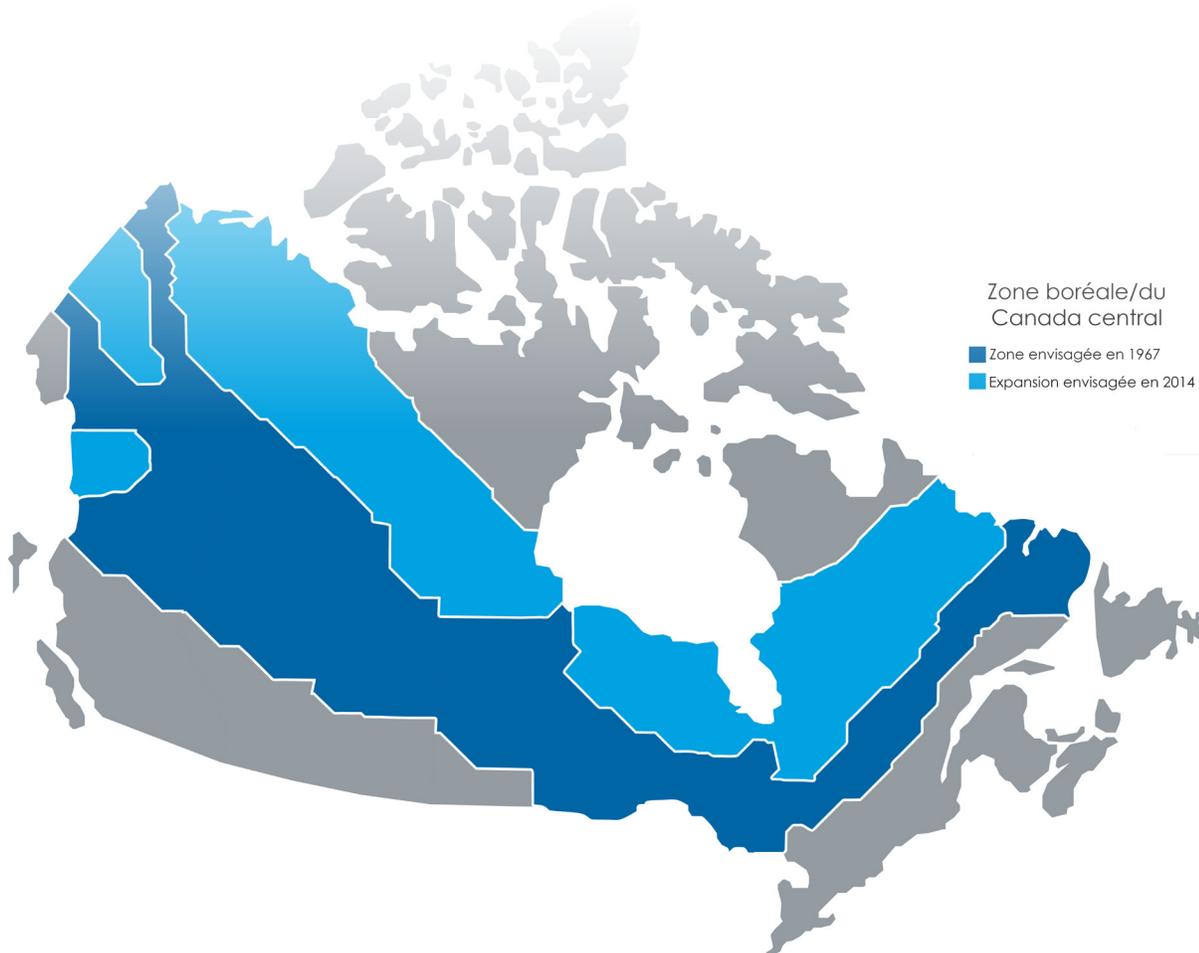
prospérité et l'avenir de nos villes dépendent en large partie de la continuité du flux de ressources provenant de la zone boréale/du Canada central. L'envergure de ce flux et des activités qui l'accompagnent est telle qu'elle a fait du Canada l'un des pays du G8 affichant la plus forte croissance, déterminant par là même nos perspectives économiques. De plus, ce flux d'activités est un véritable aimant pour la vaste majorité des immigrants qui arrivent dans notre pays.

Il y a donc un certain degré d'ironie dans le fait qu'il n'existe aucun plan sensé ou durable pour gérer les activités, les migrations ou la croissance au sein de la zone du Canada central. Après tout, le Canada s'est imposé comme un chef de file en matière de financement et d'investissement dans la mise en valeur des ressources aux quatre coins du monde, et cette mise en valeur est strictement encadrée par les lignes directrices de la Société financière internationale. Ces protocoles rigoureux sont vraiment extraordinaires, dans le sens où ils imposent, avant toute extraction de ressources, une création de plans de projet qui passe par des consultations avec la communauté et les parties prenantes. Pourtant, il suffit de lire les modifications apportées en 2009 à la Loi sur les mines de l'Ontario pour constater que le Canada a pour habitude de ne pas adopter de telles lignes directrices, ou alors d'en adopter une version édulcorée. Il s'ensuit une situation ironique, puisque

les sociétés canadiennes sont tenues de respecter des exigences strictes en ce qui concerne la consultation des populations autochtones et l'obtention de leur consentement dans des pays comme le Pérou ou le Sénégal, alors qu'elles ne sont pas contraintes d'appliquer de telles normes dans une nation développée comme la nôtre.

Compte tenu de cette disparité, et vu le rôle important de la zone du Canada central pour la prospérité de notre pays, une question pressante se fait jour : que peut-on faire pour s'assurer que l'exploitation des ressources qui intervient dans le périmètre de cette masse terrestre soit menée d'une façon à la fois responsable et durable? En recherchant une solution, je me suis penché sur un précédent dans l'histoire de notre pays, à savoir le développement du système ferroviaire national du Canada.

La légende a longtemps maintenu qu'il s'agissait d'une initiative d'édification de notre nation visant à nous unir d'est en ouest, quand en réalité, nos lignes de chemin de fer ont été construites pour l'exploitation des ressources – pour transporter le blé des Prairies dans le reste du pays et au-delà. Bien avant la pose du premier crampon dans l'Ouest canadien avait eu lieu l'arpentage des terres fédérales, qui avait établi un plan clair d'utilisation des terres dans le cadre duquel des zones d'un mille carré avaient



été allouées à des fins de transport ferroviaire, de peuplement et d'agriculture, entre autres. Cela a permis le développement de l'infrastructure, avec en projet la construction de collectivités et de toute une gamme de commodités et de services essentiels autour de ce couloir ferroviaire large de 10 milles. Pour financer cette colossale entreprise, le ministère chargé des terres fédérales a eu l'idée de vendre des terres le long de ce couloir, en allouant 10 000 acres par mille de voie ferrée à la Compagnie de la Baie d'Hudson. Celle-ci a ensuite vendu ces terres aux pionniers, ainsi que des biens et services essentiels, et a financé la construction des voies ferrées et de diverses commodités, comme des écoles.

La croissance et l'extension des infrastructures se sont ensuite poursuivies à un tel rythme qu'en 1911, les producteurs de blé ont commencé à plaider pour la construction de silos à céréales offrant une accessibilité journalière pendant la saison des récoltes. Des silos à céréales et des arrêts ferroviaires ont été édifiés tous les huit milles à travers les prairies, et des villes nouvelles ont commencé à se former tout autour.

Ces villes sont devenues les collectivités urbaines de l'Ouest canadien que nous connaissons aujourd'hui. Leur croissance a été extrêmement organisée, efficace et encadrée en majeure partie par le gouvernement fédéral. On peut donc réfuter aisément la théorie voulant que le gouvernement fédéral ne puisse pas faire grand-chose pour assurer la mise en valeur sensée et durable de la zone boréale/du Canada central.

Cependant, le développement auquel on assiste aujourd'hui n'est ni sensé, ni durable. Prenons par exemple les travaux d'exploitation minière du Nord de l'Alberta. À ce jour, on compte 36 camps miniers qui ont été établis pour les mineurs sans tenir compte des répercussions que ces camps auront sur le long terme, ou qu'ils auront sur les habitants de la région. Résultat : une économie fondée sur le navettage aérien (« fly-in/fly-out ») qui contraste radicalement avec les villes nouvelles construites autour des sites de production du blé.

Ce type d'hébergement improvisé n'est pas historiquement propre au Canada. On a constaté ce phénomène partout dans le monde, avec à la clé des résultats généralement homogènes. Les camps temporaires répondant aux besoins des ouvriers en bâtiment uniquement (alimentation, boisson, blanchissage et divertissement) attirent, une fois que les ouvriers ont quitté les lieux, des personnes qui n'ont pas les moyens de se payer un logement, et ils deviennent des repaires pour toutes sortes d'activités illicites. De plus, il faut reconstruire ces camps tous les six ou sept ans. Les frais engagés par les sociétés qui les bâtissent sont considérables, et souvent subventionnés par les consommateurs.

Au cours des 20 dernières années, des efforts ont été déployés de façon concertée partout dans le monde pour faire marche arrière et établir des villes avant

« Le gouvernement fédéral doit jouer un rôle **actif** dans la mise en valeur de la zone du Canada central. Pour ce faire, il doit prévoir une planification et des **politiques efficaces**, qui abordent les questions liées aux droits des **Autochtones**, au développement **économique** et à l'exploitation des **ressources**, à l'infrastructure, au logement et aux **services sociaux**. »

d'exploiter les ressources. Le résultat? Un cadre urbain normalisé dans lequel les populations locales participent aux activités commerciales et à l'aménagement communautaire. Aujourd'hui, cela reste l'exception plutôt que la règle, ce qui nous pousse à nous interroger sur ce que nous devrions faire à l'avenir en ce qui concerne la zone boréale/du Canada central. Il est clair que la première étape devrait consister à faire de cette approche une priorité politique. Nous devrions l'intégrer à notre récit collectif et présenter l'enjeu de manière globale, en tenant compte de tous les aspects propres à la zone du Canada central : partenariats autochtones et non autochtones, exploitation des ressources et durabilité environnementale, emplois et économie, et infrastructure et logement. De plus, nous devrions définir et adopter une norme pour que le développement à venir soit significatif, au Canada bien sûr, mais aussi partout dans le monde.

Comment procéder? Tout d'abord, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle actif dans la mise en valeur de la zone du Canada central. Pour ce faire, il doit prévoir une planification et des politiques efficaces, qui abordent les questions liées aux droits des Autochtones, au développement économique et à l'exploitation des ressources, à l'infrastructure, au logement et aux services sociaux. Nous devons favoriser la participation des parties prenantes, particulièrement les Premières Nations, en concevant une stratégie de mise en valeur. Les consultations doivent intervenir au niveau communautaire, régional, provincial et national pour que nous puissions atteindre et promouvoir une mise en valeur régionale intégrée. Ces consultations doivent être ascendantes et descendantes, chaque sphère s'informant réciproquement.

Comme les économies fondées sur les ressources connaissent des hauts et des bas, il est nécessaire de créer plusieurs autres économies pour faire contrepoids. Ces économies devraient faire usage des autres ressources locales ou régionales, fournir un filet de sécurité contre les flambées et les chutes des prix des ressources, pouvoir perdurer après la fermeture d'une mine ou d'une exploitation pétrolière ou gazière, et être en phase avec la zone du Canada central pour stimuler la croissance.

Le renforcement de la main-d'œuvre locale et l'immigration constituent une autre priorité. On estime que les populations vivant dans les réserves devraient représenter 667 900 personnes d'ici 2026, soit une augmentation de 64 pour cent, ce qui impose la mise en place de mesures d'éducation et de formation rigoureuses pour accroître le taux d'activité chez les Autochtones. Parallèlement, il est important d'orienter un flux d'immigration plus important vers la zone du Canada central à des fins d'établissement, ce qui permettrait aux activités d'exploitation de ressources de dépendre beaucoup moins des communautés « fly-in/fly-out », sans oublier que cela atténuerait les problématiques sociales qui ont tendance à apparaître dans le sillage de ces communautés.

La planification de la durabilité environnementale, de l'exploitation sécuritaire des ressources, de l'infrastructure et du logement devrait intervenir de façon simultanée, avec comme première étape la mise en évidence des zones importantes et sensibles sur le plan environnemental, dans lesquelles une mise en valeur ne peut avoir lieu. L'aménagement minier doit être durable et la planification de l'infrastructure doit tenir compte du logement et des questions liées à la mise en valeur. Cette approche facilitera l'édification de villes nouvelles qui se transformeront en communautés à part entière au fil du temps, comme cela a été le cas il y a plus d'un siècle pour les communautés fondées autour de la production du blé dans nos prairies.

Il faudra également définir les responsabilités à l'échelle locale, régionale, provinciale, nationale et internationale. Dans certains scénarios, ces responsabilités se recouperont, puisque certaines questions nécessiteront l'intervention de plusieurs ordres de gouvernement – voire de tous, dans certains cas (infrastructure, logement et services sociaux). En dernier lieu, il nous faut encourager l'innovation à chaque étape de la mise en valeur. Il est de notre devoir de promouvoir des approches de planification et de construction durables, et de modérer le changement climatique. Toutefois, nous devons aussi envisager de promouvoir les entreprises locales et régionales et d'encourager l'état d'esprit selon lequel l'entrepreneuriat est une trajectoire éminemment souhaitable vers la réussite.

Une fois que la mise en valeur de la zone du Canada central sera guidée par un leadership approprié, nos régions éloignées et insuffisamment desservies pourront réaliser des investissements stratégiques dans l'infrastructure. Nous pouvons fournir un plan souple permettant une croissance démographique. Au lieu de répondre à la pression liée à l'accueil des flux de travailleurs et à la hausse de la demande (et des coûts) concernant l'infrastructure du logement, nous pouvons opter pour des stratégies intégrées et durables, qui sont non seulement moins onéreuses, mais qui tiennent également compte du rôle du logement sur le long terme. Nous pouvons éviter de dépendre d'une seule industrie et de subir des cycles économiques en dents de scie grâce à la diversification et à des plans de post-fermeture. Les conflits liés à l'utilisation des terres cèderont le pas à des prises de décisions consensuelles, et nous serons en mesure de réduire les répercussions sur l'environnement en décloisonnant les aspects qui nuisent à la mise en valeur.

Mais avant tout, en encadrant de façon appropriée le développement de cette zone, nous pouvons faire en sorte qu'elle demeure un moteur de prospérité économique et une base solide pour un sentiment d'unité nationale plus tangible – pour le demi-siècle à venir et au-delà.

À propos de l'Institut des politiques du Nord :

L'Institut des politiques du Nord est le groupe de réflexion indépendant de l'Ontario. Nous effectuons de la recherche, accumulons et diffusons des preuves, trouvons des opportunités en matière de politiques, afin de favoriser la croissance et la durabilité des collectivités du Nord. Nous avons des bureaux à Thunder Bay et à Sudbury. Nous cherchons à améliorer les capacités du Nord ontarien de prendre l'initiative en politiques socioéconomiques qui ont des répercussions sur l'ensemble du Nord ontarien, de l'Ontario et du Canada.

Recherche connexe

Modèle d'Administration

Nick Mulder

Modèle d'Administration de transport aéroportuaire et portuaire

Cercle de feu

Julien Bonin

Cercle de feu et l'infrastructure de transport

Zone boréale/du Canada central (vidéo)

John van Nostrand

Policy in a Pub avec John van Nostrand: Une discussion sur le zone boréale/du Canada central

Routes, chemin de fer et

Cercle de feu

Rick Millette et Mike Commito

Pour vous tenir au fait ou pour participer, veuillez communiquer avec nous :

1 (807) 343-8956 info@northernpolicy.ca www.northernpolicy.ca



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

northernpolicy.ca