



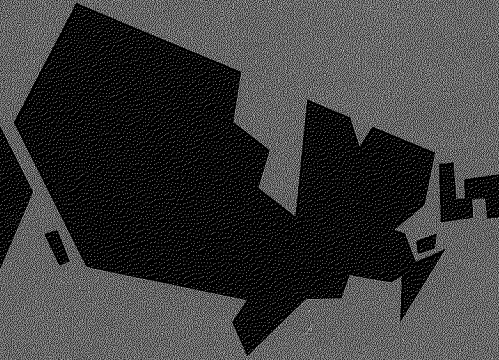
Pêches et Environnement  
Canada

Fisheries and Environment  
Canada

Direction générale  
des terres

Lands  
Directorate

# INVENTAIRE DES TERRES DU CANADA



INVENTAIRE  
DES TERRES  
DU CANADA  
EN PERSPECTIVE

par  
W.E. REES

Mars, 1977

## TABLE DES MATIÈRES

Page

### UNE VUE D'ENSEMBLE DE L'INVENTAIRE DES TERRES DU CANADA

L'historique.....	1
L'organisation et la structure de l'inventaire.....	3
Les buts et les objectifs généraux.....	3
L'organisation et la coordination administratives.....	4
Les divers secteurs couverts par l'I.T.C.....	6
L'agriculture.....	6
Les forêts.....	6
Les activités récréatives.....	6
La faune.....	7
La cartographie des possibilités des terres.....	7
Le système de classification biophysique des terres.....	8
Le système d'information géographique du Canada (SIGEC).....	9
Les avantages et les limites - un commentaire critique.....	12
L'orientation et la portée.....	12
L'exactitude, la relativité et la précision.....	13
Les possibilités de comparaison.....	15
"Le potentiel inhérent" et la planification d'ensemble.....	16
L'expérience de la Colombie-Britannique.....	18
Le cadre institutionnel.....	21
Le progrès par l'utilisation des données.....	23
La planification régionale et la planification des ressources.....	23
L'analyse des possibilités des terres.....	26
L'analyse du potentiel récréatif.....	27
La classification des terrains.....	29
La Commission des terres de la Colombie-Britannique ( <i>B.C. Land Commission</i> ) et l'I.T.C.-B.....	30
Coup d'oeil rétrospectif.....	33
Remerciements.....	35
Bibliographie.....	36

## UNE VUE D'ENSEMBLE DE L'INVENTAIRE DES TERRES DU CANADA

C'est d'un accord fédéral-provincial signé en vertu de la Loi A.R.D.A. (Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles) de juin 1961<sup>(1)</sup> qu'est né l'Inventaire des terres du Canada (I.T.C.), qui reste parmi les plus ambitieux des programmes nationaux d'utilisation des terres et de planification des ressources jamais entrepris. Les principaux éléments de cette entreprise parrainée par le gouvernement fédéral entrent maintenant dans leur phase finale, mais le temps seul nous permettra d'évaluer réellement l'incidence de l'I.T.C. sur l'image que se font les Canadiens de leurs richesses naturelles, cet élément si fondamental de leur entité nationale.

Tout imprécis que soit l'avenir, il n'est certes pas trop tôt pour étudier la structure et les objectifs de départ de ce programme, et examiner ses effets sur les institutions et les politiques de gestion des ressources dans une province qui semble avoir profité pleinement des possibilités offertes par l'I.T.C.

### L'HISTORIQUE

La mise sur pied de l'Inventaire des terres a répondu à un besoin né de la disparité économique grandissante entre les régions, de la mauvaise utilisation généralisée des terres et de la multiplication des conflits dans la gestion des terres et des ressources d'un bout à l'autre du pays. Ces problèmes s'intensifiaient depuis la Seconde Guerre mondiale et s'aggravaient du fait de l'urbanisation rapide de la société canadienne. Dès

---

(1) Transformée en Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole le 12 mai 1966.

1957, le Comité spécial du Sénat sur l'utilisation des terres avait souligné la nécessité d'inventorier les terres en fonction de leurs potentiels pour divers usages. La Conférence de 1961 sur "les ressources et notre avenir" (voir les documents de travail et le compte rendu de la Conférence) allait dans le même sens en insistant sur une méthodologie régionale du développement économique et sur l'interdépendance qui existe entre l'utilisation, l'aménagement et la conservation des ressources renouvelables. La conférence établissait qu'une étude complète des possibilités des terres était le prérequis à une saine gestion de cette ressource au Canada et à l'évolution des politiques de développement économique et social pour toutes les régions.

Tous ces facteurs ont donc favorisé l'adoption en 1961 de la Loi A.R.D.A. qui autorisait le ministre de l'Agriculture à signer avec les provinces des accords portant sur la gestion des ressources rurales et sur des projets de recherche. Cependant, l'un des objectifs principaux de cette loi était de permettre une utilisation plus judicieuse des terres de façon à améliorer les conditions sociales et économiques dans les régions défavorisées, et, encore une fois, l'intérêt d'un inventaire national des possibilités des terres était clairement mis en avant. On a donc tenu des séminaires et des rencontres réunissant des spécialistes des levés pédologiques et de disciplines afin d'élaborer et de préciser le mandat, les objectifs et la structure d'un tel projet. Tous ces travaux ont atteint leur point culminant lorsque le 3 octobre 1963, le gouvernement du Canada accordait à l'administration de l'A.R.D.A. l'autorisation officielle d'entreprendre l'Inventaire des terres du Canada. Le projet recevait enfin la consécration d'un organisme fédéral-provincial lorsque l'administration de l'A.R.D.A. en faisait une présentation détaillée au Conseil canadien des ministres des ressources, en novembre 1963. Ce Conseil approuvait le principe de l'entreprise et

recommandait de procéder à l'inventaire sur la base d'accords de collaboration entre chaque province et l'A.R.D.A. Pendant treize ans, l'Inventaire des terres a donc joué un rôle actif dans la gestion des ressources canadiennes et a même résisté à diverses réorganisations au sein des ministères fédéraux. Alors qu'il entre dans sa phase finale, en 1976, c'est le ministère de l'Environnement qui détient les dernières responsabilités fédérales de sa réalisation.

### L'ORGANISATION ET LA STRUCTURE DE L'INVENTAIRE

L'ensemble des travaux a été décrit dans les Rapports de l'I.T.C. parus à diverses dates et que distribue maintenant Environnement Canada. Nous n'en retiendrons donc que les grandes lignes.

#### Les buts et objectifs généraux

Conformément à l'esprit de l'A.R.D.A., le but général de l'I.T.C. était d'aplanir la voie vers une rationalisation de l'utilisation des terres qui reflète la transition de l'économie nationale d'une base rurale et agricole vers une base urbaine et industrielle. Dans un premier temps, il semblait nécessaire d'établir un inventaire complet des terres dans les régions rurales habitées du Canada et dans les terres avoisinantes qui offrent des possibilités de revenu et d'emploi à la population rurale.

Les objectifs généraux étaient donc:

- 1) d'établir des levés de toutes ces terres et de les classer en fonction de leur potentiel de production pour l'agriculture, l'exploitation forestière, les activités récréatives et la faune (ongulés et sauvagine);
- 2) de cartographier la surface et l'emplacement approximatifs de chacune de ces classes; et

3) d'encourager l'utilisation de ces données de base pour la planification.

Un système de classification et de cartographie du potentiel des eaux pour la pêche sportive devait également être mis à la disposition des gestionnaires des ressources, mais sans publication de cartes. Enfin, les travaux devaient inclure des données cartographiques sur l'utilisation actuelle des terres et sur leur classification socio-économique. Les planificateurs pourraient ainsi confronter les facteurs socio-économiques et les schémas traditionnels d'utilisation des terres avec les données sur les possibilités physiques d'une région et jouiraient ainsi d'un outil essentiel à tout processus de planification d'ensemble. Par la suite, grâce à la mise au point de techniques d'inventaire bio-physique et d'un système électronique opérationnel d'information géographique pour l'utilisation des données, l'ensemble du programme de l'Inventaire disposait, au moins théoriquement, d'une remarquable panoplie d'instruments nouveaux lui permettant de rationaliser la planification des ressources et du développement régional.

#### L'organisation et la coordination administratives

Nous avons souligné que l'I.T.C. est dès le départ un projet conjoint de recherche du gouvernement fédéral et des provinces, et reflète la structure quelque peu surprenante de l'administration canadienne dans le domaine des ressources. Même si le gouvernement central place au niveau de l'intérêt national la question de la gestion des terres et des ressources, il n'a que peu d'autorité directe dans ce domaine. Ottawa en est donc réduit à stimuler par des subventions la bonne volonté des provinces pour les convaincre de passer à l'action, et à coordonner les activités pour assurer une certaine uniformité dans la mise en oeuvre du programme d'un bout à l'autre du pays. En principe, les responsabilités sont essentiellement partagées comme suit:

Le gouvernement du Canada convient de:

- 1) parrainer et de coordonner la planification et l'élaboration de l'Inventaire, et de publier ses résultats sur une base nationale, les cartes étant établies à l'échelle de 1/250,000<sup>e</sup>;
- 2) fournir aux provinces une aide technique et de subventionner toutes les dépenses provinciales supplémentaires liées à l'inventaire;
- 3) assurer la coordination entre les provinces pour les méthodes de levés et la présentation des données; et
- 4) mettre sur pied un réseau de traitement des données et d'établissement des cartes.

Les gouvernements des provinces conviennent de:

- 1) mettre sur pied un Comité provincial de l'Inventaire chargé d'assurer la coordination technique et administrative à l'intérieur de la province;
- 2) planifier, d'élaborer et de diriger la mise en oeuvre de l'inventaire;
- 3) publier les résultats de l'inventaire qui sont d'un intérêt particulier pour la province; et
- 4) fournir au gouvernement fédéral toutes les données nécessaires à la compilation et à la publication sur le plan national des résultats de l'Inventaire.

L'accord de base a été élargi en 1967 pour permettre aux provinces d'entreprendre, avec l'appui du gouvernement fédéral, des expériences de planification de l'utilisation des terres fondées sur les données recueillies grâce à l'Inventaire.

L'I.T.C. en lui-même était déjà une oeuvre ambitieuse dans le meilleur des mondes politiques mais, dans le cadre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et des accords fédéraux-provinciaux sur les ressources, il prend des allures de défi!

### Les divers secteurs couverts par l'I.T.C.

On devait, de toute évidence, établir des objectifs et des critères d'évaluation pour chacun des secteurs de ressources à l'étude: en voici un bref résumé:

#### L'agriculture

L'inventaire des terres agricoles doit fournir un système de classification pédologique et climatique qui permet aux planificateurs d'avoir une vue d'ensemble de toutes les terres agricoles, du groupe fortement productif jusqu'à la catégorie sous-marginale. Ces données sont d'une grande utilité pour déterminer quelles zones offrent un potentiel agricole, pour regrouper en exploitations rentables les fermes sous-marginales et pour délimiter les régions où l'expansion urbaine et industrielle peut se faire avec un minimum de répercussion sur la production agricole.

#### Les forêts

Dans ce secteur, les critères et les objectifs ont été fixés de façon à fournir un système de classification des terres en fonction de "leur potentiel de production d'essences indigènes dans des conditions optimales de peuplement et d'aménagement". Un tel système est destiné à sélectionner les terres où se justifient des pratiques d'aménagement intensif associées à une exploitation commerciale.

#### Les activités récréatives

Le programme de classification des terres aux activités récréatives a pour objet d'offrir "une réelle vue d'ensemble de la qualité, de la quantité, du type et de la répartition des ressources propres aux loisirs de plein air dans les régions habitées du Canada..." Les données recueillies doivent servir à élaborer une politique et des plans et à faciliter la comparaison entre les différents secteurs pour permettre d'arriver à une planification intégrée de l'aménagement des ressources.



### La faune

"La faune est une ressource naturelle distincte possédant ses valeurs propres. Cependant, les décisions relatives à l'utilisation des terres aux fins d'habitat de la faune s'insèrent généralement dans le contexte des besoins d'ordre récréatif." C'est pourquoi ont été élaborés, pour les ongulés d'une part, et pour la sauvagine d'autre part, deux systèmes de classification séparés qui déterminent le domaine et la qualité des habitats, ainsi que la superficie nécessaire aux animaux aux différentes étapes de leur vie et de leur cycle annuel. Ces données doivent servir à la gestion des ressources fauniques en précisant quelles zones sont essentielles à la reproduction et en conséquence, quelles régions conviennent à l'observation, à la photographie, à la chasse et à la pêche.

### La cartographie des possibilités des terres

Les terres étudiées par l'I.T.C. sont évaluées, classifiées et cartographiées séparément pour chacun des secteurs considérés. Les données utilisées proviennent de levés pédologiques, de cartes et d'autres documents, de photographies aériennes et d'études sur le terrain dans des parcelles-échantillon. Chaque secteur a été divisé en sept classes de terres allant des très bonnes possibilités (classe 1) aux possibilités à peu près nulles (classe 7).

En ce qui concerne l'agriculture, les forêts et la faune, la classification se fonde sur le degré de contraintes (biologique, climatique, physique) subies par la ressource et qui affectent sa productivité dans le secteur considéré. Pour l'agriculture, par exemple, la classe 1 couvre des terres qui ne comportent aucune contrainte importante pour la production d'une grande variété de cultures, alors que la classe 7 a des possibilités si limitées qu'elle ne permet ni culture ni pâturage permanent. Chaque classe (à l'exception de la classe 1) est divisée en sous-classes identifiées par un code qui représente les principaux types de contraintes présentes.

D'autre part, dans le secteur des activités récréatives, les classes dépendent de l'intensité (de la quantité) de l'utilisation des ressources de plein air qui peut être maintenue dans une section de terre donnée, c'est-à-dire de l'aspect positif de la présence des ressources. Ici, les sous-classes représentent les caractéristiques des ressources qui offrent des possibilités de loisir. Il importe de souligner ici cette inconséquence de structure et la différence implicite de perspective qui existe entre les analystes du secteur des activités récréatives et ceux des autres secteurs. Cela augmente la difficulté des compromis et des comparaisons entre secteurs; cette question sera approfondie plus tard.

Le résultat de programme de cartographie est une série de cinq coupures de cartes pour chaque région géographique couverte par l'Inventaire (une par secteur de ressources et des cartes séparées pour les ongulés et la sauvagine). Ces cartes donnent un ensemble de données physiques de base qui, à grande échelle ou au niveau de reconnaissance, sont utiles à la planification régionale de l'utilisation des terres. La présentation peut varier en fonction des besoins particuliers de chaque province. Par exemple, en vertu d'un accord spécial avec Ottawa, les cartes des secteurs de l'agriculture et des forêts, en Colombie-Britannique, sont publiées à l'échelle 1/125,000<sup>e</sup> au lieu de 1/250,000<sup>2</sup>, pour refléter la diversité topographique de cette province. Ces échelles répondent aux besoins minimaux de la compilation des données, mais il faut souligner que les dossiers provinciaux de l'I.T.C. contiennent des informations pédologiques, biophysiques et topographiques beaucoup plus détaillées pour certaines régions.

#### Le système de classification biophysique des terres

Dès les premiers temps de la mise en chantier de l'Inventaire, il a paru nécessaire d'inventorier et de classifier les terres en fonction de leurs caractéristiques biologiques et physiques (géo-climatiques) sans

tenir compte de leur utilisation. Le système de classification des possibilités des terres comporte bien entendu une certaine analyse descriptive des ressources, mais la nécessité de les inventorier de façon claire, systématique et approfondie ne s'est fait jour qu'alors que le programme de cartographie était déjà en oeuvre dans diverses régions du pays.

En conséquence, on a mis sur pied un programme national de classification biophysique des terres destiné à différencier rapidement et à petite échelle (niveau de reconnaissance) des portions écologiquement importantes de la surface des terres (Ministère des Pêches et des Forêts, *Guidelines for Biophysical Land Classification*, 1969). Cet inventaire doit servir de base écologique à la classification des possibilités des terres pour l'agriculture, les forêts, les activités récréatives, la faune et les ressources en eau. Une telle méthode, correctement réalisée, doit permettre de classer les possibilités pour une gamme limitée d'utilisations prévisibles des terres. Mais il est évident que lorsque des projets très différents s'affrontent, il peut être nécessaire de procéder à des inventaires distincts mais intégrés pour la même zone afin de couvrir tout l'éventail des composantes écologiques intéressantes.

Il faut noter qu'à la différence des classifications des possibilités correspondant à chaque secteur (c'est-à-dire destinées à l'utilisation spécifique des ressources), un inventaire biophysique est relativement neutre et assez indépendant des caprices de valeurs sociales et économiques changeantes.

#### Le Système d'information géographique du Canada (SIGEC)

Les responsables de la préparation de l'I.T.C. se sont vite rendu compte que les travaux produiraient une masse de données physiques et socio-économiques. Il leur a donc paru indispensable de mettre sur pied un

système électronique souple d'enregistrement, de traitement et de retrait des données. Malheureusement, au début des années soixante, les possibilités technologiques requises n'étaient qu'à l'état embryonnaire et il fallut près d'une décennie d'évolution forcée pour que le SIGEC entre enfin en oeuvre en 1972.

Le système devait accepter les informations contenues à la fois dans les cartes et dans les tableaux statistiques, les enregistrer et en permettre une utilisation efficace. Il devait avant tout pouvoir comparer des secteurs ou des régions géographiques, et mettre en rapport les données socio-économiques, biophysiques et autres. Il devait enfin produire des résultats sous forme de cartes et de rapports statistiques (I.T.C. 1970, Rapport No. 1).

Le SIGEC peut maintenant traiter toutes les données dont les caractéristiques sont semblables à celles de l'I.T.C. c'est-à-dire, qu'elles correspondent à des zones limitées (polygones fermés) et à leur description (pour avoir des détails, voir Canada - Non daté). Au besoin, le système peut enregistrer des informations sur des points et des lignes et mettre ces dernières en rapport avec les données sur les zones. Il accepte les données cartographiques à des échelles allant de 1/370<sup>e</sup> à 1/10<sup>6e</sup> en projection de Mercator transverse. Les cartes sont produites dans cette projection (UTM) à n'importe quelle échelle.

Comme prévu, le SIGEC est capable de comparer et de relier des informations enregistrées pour une même zone grâce à un système de "superposition" (*overlay*). Les données correspondant à une série de polygones (par exemple les possibilités agricoles) peuvent être superposées à un autre groupe de données (par exemple le recensement) pour produire un résultat comparatif. Il est possible de superposer huit "couches de données" et même plus au besoin. Les utilisateurs peuvent également jouer sur les données de diverses façon, en obtenant par exemple des cartes qui combinent les variables au gré de l'opérateur.

Le SIGEC produit des résultats sous forme de cartes, de tableaux ou de chiffres, selon les besoins. En outre, le mode conversationnel ajoute à la souplesse du dispositif: des cartes et des tableaux peuvent apparaître à la minute sur un écran cathodique.

Cette description rapide démontre que le SIGEC possède l'envergure et la souplesse nécessaires à toute une gamme d'applications possibles dans la planification de l'utilisation des terres et des ressources. Il est donc particulièrement regrettable qu'il ait connu dans ses premiers temps des problèmes d'ordre technique et humain. Les difficultés qui en ont résulté: coût élevé, taux excessif de rejet des cartes à l'entrée, produit dont la présentation ne répondait pas aux besoins des planificateurs, ont découragé dans les années soixante de nombreux utilisateurs (notamment des sections provinciales de l'Inventaire), ceci longtemps avant que le système ait fait ses preuves. C'est pourquoi maintenant, même s'il est appliqué à un éventail de plus en plus large de questions, et que son accès et son coût s'améliorent chaque jour, le SIGEC n'a pas encore redonné confiance aux utilisateurs.

Cet épisode n'a pas été entièrement négatif puisque des sections provinciales de l'Inventaire ont mis au point leurs propres systèmes électroniques de traitement des données qui répondent évidemment aux besoins particuliers de chaque province. Ces systèmes ont évolué de concert avec le SIGEC et il n'est peut-être pas trop optimiste d'espérer arriver un jour à un système intégré de renseignements géographiques (ou au moins à des éléments complémentaires) qui fonctionnera au niveau national et au niveau provincial.

## LES AVANTAGES ET LES LIMITES - UN COMMENTAIRE CRITIQUE

La mise en oeuvre de l'I.T.C. ne s'est pas déroulée sans complications techniques et autres. Les problèmes auxquels ont fait face certains utilisateurs ont parfois remis en question la valeur de l'Inventaire pour la planification de l'utilisation des terres. Le commentaire qui suit la relève quelques-unes des faiblesses de l'I.T.C. tout en soulignant que certaines difficultés ont parfois eu une cause extérieure.

### L'orientation et la portée

Les objectifs fixés au départ: stimulation économique et utilisations particulières des terres, reflètent les valeurs socio-économiques de la classe moyenne canadienne en transition pendant les années soixante. L'agriculture et les forêts viennent au premier rang dans les régions rurales, tandis que la décision d'entreprendre un inventaire des possibilités récréatives correspond à l'augmentation et à l'importance économique des divers loisirs de plein air pour la population nord-américaine en voie d'urbanisation rapide. Ces orientations économiques se rencontrent partout, et notamment dans le secteur de la faune où l'inventaire porte sur les ongulés (cerf, élan, etc.) et sur la sauvagine (canards et oies), espèces dont dépend une florissante industrie de la chasse à l'échelle du continent.

Une orientation aussi étroite sur les valeurs économiques contemporaines s'explique dans le cadre de l'A.R.D.A., mais on peut remettre en question l'utilité et la pertinence à long terme d'une bonne partie des données. Il n'est pas sûr, par exemple, que le nombre de pieds-cubes de bois exploitables chaque année dans une zone forestière représentera toujours sa valeur principale pour notre société, même sur le plan économique. On en vient à identifier d'autres critères importants pour la classification des forêts même les valeurs purement esthétiques commencent à jouer un rôle dans la gestion des zones boisées dans d'autres pays (voir *U.S. Forest Service* 1973; Litton 1974; Yeomans, 1976).

Par ailleurs, le développement et l'amélioration des techniques d'inventaire biophysique, qui sont davantage dégagées des valeurs, est un élément positif qui permet d'étendre à d'autres usages la classification des possibilités des terres, selon l'évolution des besoins et des valeurs. Vue sous cet aspect, la cartographie actuelle peut être considérée comme un résultat provisoire ou une série d'études pilotes. Elle produit des données utilisables immédiatement dans des secteurs particuliers de ressources mais, surtout, elle démontre qu'à long terme cette méthodologie est souple et adaptable dans l'avenir à une gestion intégrée des ressources.

#### L'exactitude, la relativité et la précision

On exprime parfois certaines réserves sur l'exactitude de la classification de l'I.T.C. Il faut rappeler que chaque classification répondait à un objectif précis et utilisait un ensemble donné de critères d'évaluation, dont la rigueur d'application pouvait varier d'un secteur à l'autre. De plus, divers analystes ont travaillé à l'Inventaire, sur différents secteurs et zones géographiques au sein de la même province. Il y a eu parfois désaccord entre analystes (et même plus tard entre analyste et utilisateur) au sujet de certaines classifications, ou de la position relative de toute une classe sur l'échelle de 1 à 7.

La question de la relativité prend notamment une autre dimension si l'on considère un problème inhérent à l'envergure nationale que veut avoir l'I.T.C. A cause de l'extrême variété biophysique qui existe dans les provinces, et dont rend compte la répartition de chaque secteur en sept classes, certaines provinces peuvent présenter seulement un éventail limité de classes de possibilités. Dans ce cas, la classification de l'I.T.C.,

bien que techniquement correcte, ne reflète pas toujours la perception ou les valeurs locales. Au Manitoba, par exemple, le classement du potentiel forestier et récréatif sur l'échelle nationale de l'Inventaire était trop bas pour refléter son intérêt local en comparaison des autres utilisations. Pour surmonter cette difficulté, il a fallu réétalonner ces secteurs pour les besoins de l'expérience manitobaine d'utilisation des terres (W.K. Harper, 1972, comm. pers.).

Les difficultés subjectives dans l'interprétation et le classement relatif sont parfois confondues avec celles de la précision ou de l'échelle des cartes, lorsque par exemple un emplacement précis n'entre pas dans le cadre de la classification de l'I.T.C. Il faut reconnaître à ce sujet que les cartes de l'I.T.C. sont des présentations simplifiées au niveau de "reconnaissance" et ne sont pas destinées à une planification précise d'emplacements particuliers. Les planificateurs doivent donc les adapter pour les utiliser à d'autres échelles.

En Ontario, par exemple, les données de l'Inventaire des terres de l'Ontario et de l'I.T.C. ont été largement utilisées aux niveaux provincial, régional et local. Il faut souligner que dans cette province l'expérience de planification de l'utilisation des terres a été incorporée au programme de développement régional en cours (voir Ontario, 1970). Les planificateurs de la province ont jugé les données cartographiques de l'I.T.C. trop détaillées pour un plan à grande échelle et ont à cette fin généralisé l'information en la regroupant en trois classes. Mais par ailleurs l'Inventaire des terres de l'Ontario doit fournir aux fins de la planification locale des données plus détaillées que n'en fournit l'I.T.C. (R.K. Burgar 1976, comm. pers.).

La dernière critique quant à l'exactitude de l'information n'est pas facile à contourner. Il est vrai que les cartes de l'I.T.C. contiennent des erreurs, imputables à la faillibilité humaine dans l'interprétation



de données limitées comme des photographies aériennes. Ces erreurs ont certainement contribué à augmenter la frustration de quelques utilisateurs déjà dépassés par la complexité et les faiblesses inhérentes au système. Il est malheureusement difficile de corriger les erreurs présentes sur les cartes publiées, mais on peut souligner que de telles inexactitudes se présentent et que le processus de planification doit en tenir compte. Dans certains cas critiques, les analyses de l'Inventaire sont refaites à l'aide de techniques améliorées.

### Les possibilités de comparaison

Si l'on admet que les problèmes d'exactitude et de précision sont compris et maîtrisés, il reste la sérieuse question de la comparaison des classements entre secteurs. Observons, par exemple, que les classes du potentiel forestier sont établies en fonction d'une échelle linéaire de productivité selon laquelle les meilleures terres sont sans conteste celles dont les possibilités économiques sont les meilleures. D'autre part, dans le domaine des activités récréatives, les classes sont réparties selon "l'intensité" (la densité) potentielle d'utilisation, et bien qu'on puisse voir là un indice valide de "production", peu de gens soutiendraient que les loisirs à haute densité sont forcément les meilleurs. En fait, si les loisirs de plein air couvrent une si grande variété d'activités, il est évident que les terres les plus propices à certaines d'entre elles (extensives comme la randonnée) recevront la cote la plus basse.

Même en l'absence d'une telle contradiction, il n'existerait pas de mécanisme entièrement satisfaisant qui permettrait de rapporter des cotes de niveau égal dans les divers secteurs à quelque échelle de "valeurs sociales" pour les comparer. Le système de l'I.T.C. en lui-même ne tient pas compte des interrelations ni des compromis, sur le plan environnemental

ou social, entre les différents secteurs de ressources. Chaque carte du potentiel des terres peut donc apparaître comme une représentation statique et indépendante de l'évaluation plus ou moins objective d'une ressource donnée à un point précis dans le temps. En résumé, la tâche difficile d'interpréter les données et de répartir les terres à la lumière des conditions socio-économiques actuelles revient en tout état de cause à l'utilisateur-planificateur. Dans certains cas, comme l'agriculture et les forêts, on pourrait simplifier la résolution des conflits en réduisant des classifications parallèles à une même échelle économique. Mais comment placer dans la balance les activités récréatives pour lesquelles il est difficile de fixer un prix et dont le classement peut léser certaines d'entre elles? Un magnifique sentier de randonnée dans une zone récréative de classe 4 a-t-il moins de valeur sociale que la vocation forestière de classe 2 que présente la même région? Nous ne devons pas tirer de conclusions hâtives, mais tenir compte d'autres éléments comme la rareté relative d'une ressource dans une région. Bref, les planificateurs doivent comprendre parfaitement les critères fixés pour chaque secteur et les différences entre les secteurs s'ils veulent faire des comparaisons et des échanges équitables lors de l'affectation des terres. Au besoin, ils peuvent demander aux spécialistes provinciaux de l'analyse des ressources de les aider à interpréter les données biophysiques à la lumière des informations socio-économiques correspondantes. C'est la seule manière d'intégrer de façon constructive la classification des possibilités dans le processus de planification d'ensemble.

#### Le "Potentiel inhérent" et la planification d'ensemble

Le classement établi par l'I.T.C. se fonde sur le potentiel inhérent de production économique. Les facteurs externes comme les possibilités actuelles d'accès et l'emplacement ont été volontairement laissés de côté.

Le fait que l'on se fonde sur des "conditions idéales de marche" est souvent remis en cause; mais cela dévoile en réalité que le rôle dévolu aux données de l'I.T.C. n'est pas bien compris.

Prenons, par exemple, un système dans lequel la répartition d'un secteur en classes refléterait les possibilités d'accès au moment où a été effectué le travail sur le terrain. Dans de telles conditions, les cartes publiées sont rapidement périmées, à mesure que se construisent des routes ou que s'établissent d'autres moyens d'accès, et leur utilité est donc faible si l'on veut déterminer par la suite le schéma de l'accessibilité et de l'utilisation des terres. Mais le système actuel de classification permet de superposer les facteurs d'emplacement et d'accessibilité grâce à la technique de la superposition. On peut ainsi considérer en même temps le potentiel inhérent (qui est stable tant que les critères demeurent valides) et les facteurs socio-économiques (qui varient constamment) pour prendre des décisions concernant la programmation des moyens d'accès et de l'utilisation des terres dans l'avenir. En mettant les choses au mieux, les données cartographiques resteraient valides à long terme alors que les "superpositions" socio-économiques continueraient à évoluer.

Dans le même ordre d'idées, on reproche souvent aux cartes des possibilités des terres d'être inutilisables pour la planification à n'importe quelle échelle. C'est certainement le cas si les cotes des possibilités sont les seules données, mais elles n'ont jamais été prévues pour être employées seules. L'I.T.C. comporte d'autres secteurs qui couvrent l'utilisation actuelle des terres et leur classification socio-économique, et les systèmes électroniques de données géographiques mis au point permettent aux planificateurs de confronter toutes ces données différentes. Malheureusement, les difficultés, techniques ou autres, rencontrées lors de la

collecte des données socio-économiques et de l'élaboration des systèmes d'ordinateur n'ont pas permis à l'ensemble du programme de l'Inventaire d'évoluer uniformément. Certaines cartes des possibilités, disponibles avant les autres, ont été mal utilisées dans des décisions à grande échelle qui ne tenaient pas en compte d'autres facteurs tout aussi importants. Mais l'I.T.C. est de mieux en mieux compris, et les planificateurs ont acquis une bonne expérience des possibilités qu'il offre, aussi devraient-ils pouvoir éviter ce type d'erreurs.

### L'EXPÉRIENCE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

L'exposé qui précède a permis de tracer la structure générale de l'I.T.C. et de souligner quelques-uns des problèmes qui se sont fait jour pendant l'élaboration de l'Inventaire puis dans l'utilisation ultérieure de ses données. En résumé, il existe quelques réelles faiblesses de conception et de structure qui exigent une intervention positive des planificateurs et pourraient être évitées aujourd'hui si l'on reprenait l'ensemble du système. Par ailleurs, bon nombre des déceptions causées par l'Inventaire sont imputables aux utilisateurs eux-mêmes, qui ont placé en lui des espérances irréalistes ou n'ont pas pris la peine de se familiariser avec ses objectifs et ses conceptions de base ni avec les moyens d'employer correctement ses données. Malgré tout, nous voulons démontrer ici qu'en dépit de tous ces inconvénients, l'I.T.C. a joué un rôle positif, important et permanent dans la gestion des terres et des ressources canadiennes.

Il ne nous est pas possible de rendre compte ici de la situation dans chaque province, aussi allons-nous simplement illustrer notre propos en examinant l'évolution du programme et ses retombées dans une province en particulier. Nous décrivons une application pratique des traits généraux

de l'I.T.C. qui sont utilisables ailleurs, tout en montrant quelques-uns des prolongements et des adaptations du schéma de base qui ont surgi en réponse à des situations particulières.

Si nous avons choisi pour ce faire la Colombie-Britannique, c'est en partie à cause de l'accessibilité de l'information et de l'ouverture d'esprit des responsables concernés lorsqu'il s'agit de discuter de leurs travaux. Mais l'aspect de plus important est l'esprit d'innovation qui se fait jour dans la province, ces dernières années, en ce qui concerne les méthodes législative et constitutionnelle de la gestion des ressources et de la planification régionale de l'utilisation des terres à partir de l'I.T.C. et de l'Inventaire des terres de la Colombie-Britannique; la province tire avantages en outre des travaux suivis d'une section de l'inventaire des ressources qui fait preuve de beaucoup d'esprit créateur.<sup>(1)</sup>

La Colombie-Britannique a bien sûr connu, dans les années soixante, un concours de circonstances - présentes d'ailleurs en plus ou moins grande proportion dans les autres provinces - qui ont rendu le terrain propice à l'éclosion des idées qui ont fait naître l'Inventaire des terres.

1. La plus grande partie de la province était - et l'est encore - sous-développée ou à vocation rurale. Les principales utilisations des terres sont l'agriculture, l'exploitation forestière et les activités récréatives, ces dernières orientées surtout vers les ressources fauniques et halieutiques.

---

(1). Nous ne prétendons pas que l'expérience de Colombie-Britannique soit exceptionnelle, ni caractéristique. Le temps et l'espace font que nous nous bornerons à reconnaître qu'il y a des différences entre les provinces (l'Ontario, par exemple, a l'intention de mettre graduellement fin à son inventaire des terres d'ici mars 1977). Nous reviendrons ailleurs sur ces divergences.

2. La Colombie-Britannique connaissait une urbanisation rapide caractérisée par des modifications importantes de la population et de l'activité économique. Cette évolution pesait de plus en plus lourd sur les terres agricoles relativement rares dans les zones urbaines et faisait apparaître la nécessité d'une réorganisation de ces terres dans les régions intérieures rurales.
3. Les ressources, renouvelables ou non, de la province connaissaient une demande extérieure et intérieure de plus en plus grande et apparemment sans limite, du fait d'utilisations nombreuses et concurrentes comportant ou non la consommation. En même temps, mais sans que l'on puisse réellement établir une coïncidence, l'attitude du public face à l'environnement se modifiait et de plus en plus de gens se découvraient une "conscience écologique" et s'attachaient à des valeurs intangibles comme le goût de la beauté. De telles tendances poussaient irrésistiblement les responsables vers la recherche de nouvelles solutions dans le domaine de la gestion intégrée des ressources.
4. En Colombie-Britannique, 95 pour cent des terres et des ressources associées (c'est-à-dire un pourcentage anormalement élevé) appartiennent au domaine public; une bonne partie des forêts et des pâturages sont en location, et les organismes provinciaux responsables sont en position idéale pour contrôler ou diriger le développement de l'ensemble des terres.
5. La province a été divisée en 28 "Districts régionaux" responsables de la planification d'ensemble dans les régions qui ne relèvent pas d'une autorité municipale. Bien que leurs mandats entrent parfois en conflit, et soulèvent encore des controverses dans les relations

entre les districts régionaux et les services organiques de la province, des compromis efficaces permettent de nets progrès. Il est intéressant de noter que ces districts régionaux possèdent la taille idéale pour la planification d'ensemble de l'utilisation des terres telle que la prévoit l'I.T.C.

6. Chaque district régional possédait un comité technique de planification composé habituellement du personnel local, occupé sur le terrain, des services provinciaux compétents et des organismes de gestion des ressources, ce qui couvrait tous les secteurs touchés par l'I.T.C. et l'Inventaire des terres de la Colombie-Britannique. Un tel comité semblait posséder l'autorité administrative nécessaire pour coordonner les activités des organismes provinciaux et pour résoudre les conflits entre préoccupations locales et intérêts provinciaux.

#### Le cadre institutionnel

L'organisation de l'Inventaire des terres de Colombie-Britannique (I.T.C.-B.), né en 1964 en vertu de l'accord fédéral-provincial sur l'I.T.C., a été confiée à une unité relativement autonome au sein du ministère de l'Agriculture. Pendant dix ans, le groupe a organisé et mené à bien les divers inventaires des secteurs de ressources dans les régions peuplées de la province. Pendant cette enrichissante période d'essais, la topographie et le climat de la province, qui varient d'un extrême à l'autre, ont exigé la mise au point et l'expérimentation de techniques particulièrement adaptées à la situation. D'autre part, en juillet 1971, le gouvernement créditiste de M. W.A.C. Bennett inaugurerait une série de modifications institutionnelles qui devait changer radicalement la position de l'unité provinciale de l'Inventaire au sein du gouvernement. Afin de coordonner et

d'améliorer la prise de décision dans le domaine des ressources et de la qualité de l'environnement tout en respectant l'intégrité de chaque ministère, le gouvernement provincial a créé un comité spécial de l'environnement et de l'utilisation des terres (E.L.U.C.) formé de ministres du Cabinet dont les services s'occupent des ressources en question.<sup>(1)</sup> Par la suite, le gouvernement néo-démocrate de M. David Barrett a perçu la nécessité de fournir au comité (E.L.U.C.) un personnel permanent pour en faire une sorte de ministère de l'Environnement. C'est ainsi qu'en janvier 1974 a été institué le Secrétariat de l'E.L.U.C. composé de trois divisions: planification des ressources, projets spéciaux et section de l'analyse des ressources (R.A.U.) et chargé "d'examiner les problèmes et les possibilités qui existent dans le domaine de l'exploitation des ressources, de présenter des solutions et d'évaluer les conséquences directes et indirectes de chacune" (E.L.U.C., non daté). La section de l'analyse des ressources était en fait l'ancien groupe de travail de l'Inventaire, composé maintenant de 94 personnes.

Cette section relevait maintenant, par l'intermédiaire du directeur du Secrétariat, d'un comité ministériel couvrant l'ensemble des activités de la section au lieu de dépendre du ministre de l'Agriculture et indirectement du comité interministériel de l'A.R.D.A. composé de sous-ministres. Cette nouvelle organisation facilitait le mouvement d'informations sur l'Inventaire au sein des services organiques provinciaux et entre ceux-ci et la section de l'analyse des ressources. Cette amélioration de la communication et de la compréhension, outre qu'elle stimule une saine utilisation des données originales de l'Inventaire, promet d'augmenter la portée et la richesse des activités de la section. On peut espérer que cet élan se poursuivra avec les changements administratifs apportés par le gouvernement créditiste nouvellement élu de M. William Bennett.<sup>(1)</sup>

(1). En vertu de la Loi sur l'environnement et l'utilisation des terres (*Environment and Land-Use Act*), Statuts de Colombie-Britannique, 1971, Chap. 17.

(1). Le secrétariat de l'E.L.U.C. est maintenant (en 1976) incorporé à un nouveau ministère de l'Environnement. Il jouit donc du privilège d'avoir un statut interministériel tout en appartenant à un ministère et en relevant directement d'un comité du Cabinet.



## Le progrès par l'utilisation des données

### La planification régionale et la planification des ressources

Il dépasserait notre propos de décrire en détail l'application courante des données de l'Inventaire des terres de Colombie-Britannique, mais nous pouvons donner quelques exemples qui illustrent l'utilité et l'évolution de l'analyse des ressources et des techniques de planification ces dernières années. Les données fondamentales de l'Inventaire ont été largement utilisées pour préparer les plans régionaux d'utilisation des terres dans un bon nombre de districts régionaux de la province et, à mesure que se révélait leur potentiel d'utilisation, certains districts ont manifesté le besoin d'études plus poussées. Celui de la capitale, par exemple, a demandé que le personnel de l'I.T.C.-B. entreprenne un inventaire systématique et une analyse d'ensemble des potentiels des ressources en rapport avec les choix à faire au niveau régional. L'étude requise a mobilisé des membres du Service canadien des forêts et du ministère fédéral de l'Agriculture pour des travaux beaucoup plus approfondis que ceux de l'I.T.C., notamment en ce qui concerne certains aspects du climat, de la topographie, des ressources en eau, du potentiel des pêcheries et de la végétation naturelle (I.T.C.-B., 1973). Les données et les cartes concernant la végétation naturelle ont été, par la suite, publiées par le Service des forêts sous une forme légèrement différente (McMinn et al., non daté) qui ajoute des suggestions pour l'utilisation des terres. Ces informations font maintenant partie intégrante de la base de données de planification du district, et des études biophysiques complémentaires sont en cours dans diverses zones (par exemple, les processus en action sur le littoral).

Des données à grande échelle, couvrant des régions entières, ne peuvent bien sûr convenir pour la planification d'emplacements précis. D'autre part, l'expérience et les renseignements détaillés acquis par les analystes lors de la préparation des résumés à grande échelle leur permettent

d'affirmer qu'"il est souvent possible d'obtenir les précisions nécessaires en consultant individuellement les spécialistes. Des ingénieurs pourraient, par exemple, demander des informations sur les incidences environnementales et la mécanique des sols avant le forage d'un puit de pétrole ou la construction d'un oléoduc" (Benson, 1973). Au premier abord on peut être tenté de considérer cette affirmation comme exagérée, notamment en ce qui concerne les données nécessaires aux utilisations urbaines des terres. Mais il faut remarquer que ce sont justement ces demandes, ainsi que l'extension des activités de la section de l'analyse des ressources dans les zones urbaines, qui ont permis d'établir des classifications supplémentaires pour les utilisations urbaines des terres. En 1974, par exemple, la Division de l'Inventaire des terres a entrepris au moins sept projets spéciaux concernant les cotes de possibilités qui tiennent compte de facteurs comme la stabilité des pentes et des utilisations comme l'installation de fosses septiques (Secrétariat de l'E.L.U.C., 1974).

La gestion d'ensemble des ressources a fait un grand pas en avant dans la province avec l'adoption en 1969, pour la planification des terres forestières, de feuilles superposables, technique dérivée des méthodes de superposition de l'Inventaire des terres. Les données cartographiques des terres forestières, des activités récréatives, de la faune aquatique et terrestre, des ressources en eau, etc., sont comparées et utilisées par le Service des forêts de Colombie-Britannique, en consultation avec d'autres organismes intéressés, pour attribuer des emplacements correspondant aux permis de vente du bois à l'intérieur des "*Public Sustaine d Yield Management Units*" (secteurs publics de gestion à rendement soutenu). La forme, la taille, l'emplacement et l'orientation des peuplements ouverts à l'exploitation sont donc déterminés en fonction de valeurs liées à la forêt, comme les cours d'eau favorables à la ponte des poissons et le domaine hivernal des ongulés. Evidemment, des problèmes ont surgi au cours

de la mise en oeuvre d'un programme aussi profondément nouveau; en conséquence, "les autres organismes chargés des ressources ont réagi avec un mélange d'inquiétude et d'optimisme prudent à l'utilisation des feuilles superposables pour résoudre les conflits portant sur les ressources" (Crook et Crook, 1976, p. 28). Ce type de planification a néanmoins remplacé la consultation interministérielle touchant les niveaux des bassins hydrographiques et autres activités d'échelon supérieur. Sur les 400 feuilles prévues pour la province, 200 sont déjà terminées ou en voie d'achèvement.

L'emploi de cette nouvelle technique a permis à la Colombie-Britannique de faire un grand pas vers une gestion des ressources forestières réellement intégrée, et c'est là un progrès révolutionnaire dans une province renommée pour son obstination dans le domaine. La situation est bien différente en Ontario, par exemple, où il est de notoriété publique que le Service des forêts refuse d'utiliser l'I.T.C. et l'Inventaire des terres de la province. Alors qu'avec le système des feuilles superposables, les cartes et les données établies par la section de l'analyse des ressources de l'I.T.C.-B. forment 80 pour cent des documents utilisés pour la planification (W.A. Benson, 1976 comm. pers.), la gestion des forêts ontariennes n'utilise pas les informations recueillies par l'I.T.C./Ontario mais s'appuie sur un inventaire des ressources forestières (R.J. Burgar, 1976, comm. pers.). L'élan gagné par la Colombie-Britannique dans le domaine de la gestion intégrée semble devoir s'amplifier avec l'apport graduel d'analyses socio-économiques qui permettent de raffiner les compromis entre secteurs de ressources et d'accroître l'efficacité économique dans les zones prioritaires ou dans celles qui nécessitent des études spéciales (voir O'Riordan, 1975, 1976).

A une échelle beaucoup plus vaste, ce sont les Comités régionaux de gestion des ressources, composés de hauts fonctionnaires, qui règlent les problèmes de juridiction et les conflits d'utilisation des ressources.

dans l'interprétation de la classification de départ, pour les raisons déjà mentionnées, et ont provoqué des erreurs d'application, et même l'accusation d'avoir négligé des zones intéressantes. Ces problèmes sont particuliers à la province, qui connaît un éventail exceptionnel de points d'intérêts, des plages de l'océan aux prairies de montagne, qui tous sont affectés par le degré d'utilisation.

Pour aplanir les difficultés, la Section de l'analyse des ressources (R.A.U.) a modifié la classification des activités récréatives. Les meilleurs éléments du système d'origine sont préservés mais:

1. celui-ci est plus détaillé;
2. il tente de minimiser la confusion entre qualité et quantité qui existe au départ.

Une classification qui dépasse le domaine original de l'I.T.C. est maintenant en cours, les travaux antérieurs sont remis à jour, et le futur système comprendra à la fois:

1. un inventaire des caractéristiques qui détermine le type et l'emplacement des ressources récréatives et donne une estimation de leur qualité;
2. un inventaire des possibilités physiques de rendement qui, à partir de données topographiques, pédologiques, climatiques et biologiques, évalue le volume d'utilisation par unité de surface que des zones données peuvent soutenir.

L'inventaire des possibilités de rendement comporte cinq classes au lieu des sept de l'I.T.C. Ces classes se fondent sur le degré de contrainte et sont donc comparables à celles des autres secteurs de ressources. Ainsi, la classe 1 couvre des régions qui offrent un potentiel d'utilisation intensive pour toute une gamme d'activités. De telles terres (comme une plage au bord de l'océan) ne présentent pas de sérieux facteurs

limitatifs et seront peu dégradées dans des conditions "normales" d'utilisation. A l'autre bout de l'échelle, la classe 5 indique des zones sans potentiel récréatif (voir Secrétariat de l'E.L.U.C., 1975). Bien qu'il soit difficile de quantifier et de rendre opérationnel le concept de possibilités de rendement autrement qu'en termes relatifs, cette nouvelle méthode simplifie la classification pour l'analyste et facilite pour le planificateur la tâche de sanctionner les compromis entre secteurs de ressources.

### La classification des terrains

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le programme de l'I.T.C. a fait surgir tôt la nécessité d'établir un système de classification biophysique qui soit indépendant des ressources et des utilisations des terres. C'était tout à fait indispensable en Colombie-Britannique, province caractérisée par les contrastes qu'offrent sa topologie, sa géomorphologie, son climat et sa végétation. En conséquence la section de l'analyse des ressources (R.A.U.) de l'I.T.C.-B. s'est attachée à l'élaboration d'un système souple et intégré de données biophysiques qui a servi de base à une bonne partie du programme original de cartographie des possibilités dans les secteurs des forêts, de l'agriculture, des activités récréatives et de la faune (ce qui n'est pas le cas dans la plupart des autres provinces où la cartographie des possibilités a précédé l'analyse biophysique). Tout récemment, la section de l'analyse des ressources a mis au point un système provisoire mais général de classification des terrains (Secrétariat de l'E.L.U.C., 1976) pour tenter de "construire une base géologique qualitative, étayée par des données concrètes, et utile sur le plan géologique comme pour diverses ressources". Cette démarche est conforme à l'objectif à long terme d'étendre dans la province l'analyse des possibilités à toutes les formes de planification des terres dans les zones rurales ou urbaines.

La Commission des terres de Colombie-Britannique (*British Columbia Land Commission*) et l'I.T.C.-B.

L'exemple le plus frappant à l'échelle du Canada de l'utilisation des données de l'Inventaire des terres est peut-être la désignation de terres réservées à des fins agricoles par la Commission des terres de Colombie-Britannique. Cette Commission a été officiellement créée le 18 mai 1973 avec la proclamation de l'article 2 de la Loi de la Commission des terres (*Land Commission Act*, Statuts de Colombie-Britannique, ch. 46). Son objectif principal est la préservation de terres à des fins agricoles, c'est-à-dire "l'occupation ou l'utilisation de terres pour l'agriculture, ainsi que certaines autres utilisations compatibles avec la vocation agricole des terres. L'exploitation familiale sera également encouragée et protégée" (*B.C. Land Commission*, 1974).

Parmi les facteurs qui ont mené à la création de la Commission, il faut noter la poussée démographique mondiale, l'incertitude grandissante qui prévaut sur le marché international des denrées alimentaires et la croissance et l'urbanisation rapides dans la province, qui depuis 20 ans dévorent chaque année près de 10,000 acres de terres agricoles de qualité. La philosophie de base en était la conscience de plus en plus aiguë qu'il est indispensable de préserver les possibilités de choix dans l'utilisation des terres. Ces arguments sont expliqués ailleurs (Baxter 1974; *B.C. Land Commission* 1974, 1975a; Lane 1975), aussi nous contenterons-nous d'examiner les activités de la Commission en relation avec l'I.T.C.-B. Il faut remarquer que, "dans le bref laps de temps prévu par la Loi de la Commission des terres, avec l'accélération de l'emprise urbaine sur les terres agricoles, il aurait été impossible de désigner toutes les terres recelant un potentiel agricole sans l'Inventaire des terres du Canada et de Colombie-Britannique" (*B.C. Land Commission*, 1974).

Les terres réservées à des fins agricoles (*Agricultural Land Reserves*) ont été désignées comme suit (d'après le premier président de la Commission, W.T. Lane, 1975, comm. pers.):

1. Le ministère de l'Agriculture de C.-B. a d'abord préparé des projets de désignation des terres réservées à partir des données sur les possibilités agricoles de l'I.T.C.-B. Les classes 1 à 4 étaient protégées dans la plus grande partie de la province; les classes 1 à 6 se trouvaient dans les régions d'élevage avec les terres de classes 5 à 6 à proximité des élevages familiaux. Aux alentours des agglomérations, une surface équivalente à la zone déjà bâtie (généralement subdivisée en portions de deux acres au maximum) et possédant un faible potentiel agricole était affectée à l'expansion urbaine. En outre, les emplacements propices à l'aménagement de parcs et de réserves étaient désignés à partir d'autres données de l'I.T.C.-B.
2. La Commission, armée de ce projet de découpage, a rendu visite à presque tous les Districts régionaux en présentant partout la même interprétation. Par la suite, cette présentation a été mise sous forme audio-visuelle et utilisée lors des quelque 200 réunions organisées par les Districts régionaux pour préparer leurs suggestions concernant les plans de désignation des terres réservées. Chaque district a dû ensuite adopter par arrêté le projet définitif avant de le soumettre officiellement à la Commission des terres.
3. Le personnel de la Commission a examiné ces projets, indiqué les points de désaccord, recommandé des modifications, et donné à la Commission des conseils sur les moyens d'uniformiser quelque peu la méthode de règlement des problèmes similaires d'utilisation des terres dans la province.
4. La Commission des terres a alors soumis les projets à l'examen du Cabinet qui, avec les conseils de l'E.L.U.C. et l'aide de son Secréariat, a approuvé une version définitive du programme. La Commission

a donc officiellement désigné les terres réservées à des fins agricoles. Le blocage imposé par décret du Conseil en vertu de la Loi sur l'environnement et l'utilisation des terres, avant l'adoption de la Loi de la Commission des terres, a été levé région par région à mesure que la désignation des terres réservées était adoptée. Présentement, cette désignation est à peu près terminée dans les 28 districts régionaux.

On pourrait dire, avec raison, que c'est mal utiliser les données que de tenir compte uniquement du potentiel agricole des terres, et que d'autres secteurs de ressources et des facteurs socio-économiques importants ont été négligés par rapport au processus de planification régionale intégrée ou générale que prévoyait l'I.T.C. au départ. Mais l'attitude présente se justifie parce que les terres à vocation agricole exploitées sont actuellement sous-estimées et que cette utilisation va être reconnue dans un proche avenir comme la plus importante pour la société. Il faut aussi souligner que les terres réservées à des fins agricoles couvrent seulement environ 5 pour cent de la province. De toutes façons, cette désignation n'est pas totalement rigide puisqu'elle n'empêche pas des utilisations compatibles et offre de grandes possibilités d'évolution. Les organismes publics et privés ont le droit de faire appel, et la Commission des terres elle-même, ainsi que le Cabinet, sont habilités à atténuer les rigueurs de la Loi ou à apporter d'eux-mêmes des changements.

La désignation des terres réservées à des fins agricoles a été la plus importante utilisation des données de l'I.T.C.-B., mais divers autres aspects des activités de la Commission des terres méritent d'être examinés dans le contexte de l'I.T.C. La Commission peut utiliser un fonds spécial établi par décret pour acheter des terres agricoles. Au 15 mars 1975, quinze fermes, vergers et élevages ont été ainsi acquis (*B.C. Lan d Commission, 1975b*). Le but de l'opération est de faciliter le regroupement des terres et d'encourager, grâce à des baux spéciaux, de jeunes familles à s'engager professionnellement dans l'agriculture. On retrouve là les objectifs originaux du secteur agricole de l'I.T.C.



D'autres projets spéciaux de la Commission vont dans le même sens et utilisent les données fournies par les différentes divisions de la section de l'analyse des ressources, que ce soit pour tracer les emprises des routes et des voies ferrées ou pour regrouper des terres afin d'expérimenter des projets d'irrigation par pulvérisation. Il faut remarquer que les objectifs secondaires de la Loi de la Commission des terres portant sur la désignation et l'acquisition de ceintures vertes, de banques de terres et de parcs et qui attirent maintenant l'attention de la Commission, sont bien servis par l'existence des données de l'I.T.C.-B. et de la section de l'analyse des ressources.

Une telle législation sur l'utilisation des terres prête à controverse, et on peut se demander si elle résistera à l'épreuve du temps; mais il reste que la Colombie-Britannique s'est engagée sur une nouvelle voie, et que toute l'aventure n'aurait pas été possible sans l'orientation donnée au départ par l'I.T.C.

#### COUP D'OEIL RÉTROSPECTIF

Le lancement de l'Inventaire des terres du Canada a suscité beaucoup d'enthousiasme et de hautes aspirations. Ses utilisateurs potentiels l'ont naturellement salué avec des espérances aussi grandes et tout aussi irréalistes. Il n'est donc pas étonnant que la myriade de problèmes d'ordre conceptuel, technique, constitutionnel ou de difficultés de communications qui ont surgi aient causé certaines déceptions et même une réaction critique. Mais il ne faut pas pour autant ignorer les aspects positifs du programme. Malgré les nombreuses réserves que l'on peut mettre sur la structure et la qualité des données de l'I.T.C., il faut reconnaître que le programme a énormément contribué à révolutionner la planification des terres et des ressources au Canada.

Outre un cadre fondamental de planification et une grande quantité de données, l'I.T.C. a apporté dans le domaine de la gestion de l'environnement tout un éventail d'avantages indirects: un moyen de communication amélioré, et peut-être même la possibilité de réorganiser les services d'administration et de gestion dans le domaine des ressources; une incitation à améliorer à la fois l'inventaire des ressources lui-même et l'utilisation des terres grâce à la gestion intégrée et une impulsion à réviser la législation, la réglementation et les procédures relatives à l'utilisation des terres. L'Inventaire des terres a nettement contribué à souligner l'inefficacité des méthodes anciennes.

Mais à long terme, l'aspect le plus intéressant est le développement des ressources humaines. Avec des responsables et des planificateurs de plus en plus conscients des interrelations des ressources biophysiques ainsi que des réalités socio-économiques, on peut espérer voir disparaître les barrières institutionnelles qui s'opposent à une répartition rationnelle des ressources et à une planification judicieuse de l'utilisation des terres.

### REMERCIEMENTS

Je voudrais remercier ici toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide, soit directement par des informations, soit indirectement en faisant évoluer ma vision de l'I.T.C.: R.J. Burgar, ministère des Richesses Naturelles de l'Ontario; B. Cardwell, Inventaire des terres de l'Ontario; P.B. Dean, I.T.C., Ottawa; W.K. Harper, projet-pilote de planification de l'utilisation des terres du Manitoba; M.E. Plewes, ministère de l'Environnement de l'Ontario; J.H. Ross, Environnement Canada. Une mention toute spéciale va à W.A. Benson, directeur de la section de l'analyse des ressources (R.A.U. de la Colombie-Britannique; W.T. Lane, directeur du développement régional, District régional du Vancouver métropolitain, et premier président de la Commission des terres de la Colombie-Britannique; et W.A. Switzer, chef des Systèmes d'information sur l'aménagement des terres, Environnement Canada. Aux "utilisateurs", soit les planificateurs et les gestionnaires des ressources, qui m'ont parlé de leurs rapports avec l'I.T.C. ces dernières années, je voudrais adresser de sincères remerciements.

Toutes ces personnes ont contribué à étayer le présent rapport, mais les erreurs, inexactitudes et omissions qu'il peut contenir restent la responsabilité de son auteur.

BIBLIOGRAPHIE

- Baxter, D. 1964. The B.C. Land Commission Act: A review. Report No. 8, Faculty of Commerce and Business Administration (Urban Land Economics), University of British Columbia, Vancouver (C.-B.)
- Benson, W.A. 1973. "Preface", in An Inventory of Land Ressources and Resource Potentials in the Capital Regional District, C.V. Stanley-Jones et W.A. Benson (éd.), Inventaire des terres de Colombie-Britannique (I.T.C.), Service canadien des forêts, ministère de l'Agriculture du Canada, Victoria (C.-B.)
- Benson, W.A. 1976. Comm pers., entretiens, lettre du 20 juillet 1976. Director, Resource Analysis Unit (Directeur de la Section de l'analyse des ressources) Environment and Land Use Committee Secretariat, Parliament Buildings, Victoria (C.-B.)
- B.C. Land Commission. 1974. Annual Report. Burnaby (C.-B.)
- B.C. Land Commission 1975a. Keeping the Options Open, 15 pp.
- B.C. Land Commission 1975b. Annual Report. Burnaby (C.-B.)
- British Columbia Statutes (Statuts de Colombie-Britannique) 1973. The Land Commission Act. Chap. 46, Victoria (C.-B.)
- Burgar, R.K. 1976. Comm. pers., lettre du 13 août 1976. Directeur de la coordination de l'utilisation des terres, Ministère des Richesses Naturelles de l'Ontario, Queen's Park, Toronto (Ontario)
- Canada, 1969 Guidelines for Bio-physical Land Classification. Ministère des Pêches et des Forêts, publication du Service canadien des forêts No. 1264, Ottawa.
- Canada. Non daté. The Canada Geographic Information System (C.G.I.S. — An Overview. Ministère de l'Environnement, Direction générale des terres, Ottawa.

Conférence sur les ressources et notre avenir. 1961. Documents de travail et compte-rendu de la conférence qui s'est tenue en 1961 à Montréal. Imprimeur de la Reine, Ottawa.

crook, R.L. et C.K. Crook. 1976. Toward a Land-Use Management Philosophy in British Columbia. (Livret d'information) E.L.U.C. Secretariat, Victoria (C.-B.)

Environment and Land-use Committee. Non daté (1975?). Resource and Environmental Planning in British Columbia. Livret d'information) E.L.U.C. Secretariat, Victoria (C.-B.)

Environment and Land-use Committee Secretariat. 1974. Annual Report. Government of British Columbia, Victoria (C.-B.)

Environment and Land-use Committee Secretariat. 1975. Recreation Capability Inventory: A preliminary description for reconnaissance inventory of: I - Outdoor Recreation Features; II - Physical Carrying Capacity for Outdoor Recreation - Victoria (C.-B.)

Environment and Land-use Committee Secretariat. 1976. Terrain Classification System. Victoria (C.-B.)

Harper, W.K. 1972. Comm. pers., lettre du 27 mars 1972. Coordinator, Pilot Land-use Planning Report (Coordinateur de l'expérience de planification de l'utilisation des terres), Manitoba Dept. of Mines, Resources and Environmental Management, Winnipeg (Manitoba)

Inventaire des terres du Canada. Série de rapports, dates diverses (distribués par la Direction générale des terres, Environnement Canada, Ottawa)

Voir en particulier:

- a) Objectifs, portée et organisation. 1970. Rapport No. 1 de l'I.T.C.
- b) Classification des sols selon leur aptitude à la production agricole. 1969. Rapport No. 2 de l'I.T.C.
- c) Productivité forestière des terres. 1970. Rapport No. 4 de l'I.T.C.
- d) Potentiel des terres à des fins récréatives. 1969. Rapport No. 6 de l'I.T.C.
- e) Faune. 1970. Rapport No. 7 de l'I.T.C.

- Lane, W.T. 1975. The Emergence of a Counter-Theme: some recent developments in Canadian Land-Use policy. Canadian-American Relations in the West: The Environmental Problems. G.F. Rutan (éd.), Northwest Scientific Assn., Bellingham (Washington)
- Lane, W.T. 1976. Comm. pers., entretiens, lettres de juillet et août 1976. Director of Regional Development, Greater Vancouver Regional District (directeur du développement régional, District régional du grand Vancouver), 2294 West 10th Avenue, Vancouver (C.-B.)
- Litton, R. Burton. 1-74. "Visual Vulnerability of Forest Landscapes", Journal of Forestry, 72:7.
- McMinn, R.G., S. Eis, H.E. Hirvonen, E.T. Oswald, et J.P. Senyk. Non daté (1974?). Native vegetation in British Columbia's Capital Region. Service des forêts, Environnement Canada.
- Ontario. 1970. The Land Capability Analysis Component of Ontario's Regional Development Plans. (I.T.C./A.R.D.A.) Ministère du Trésor et de l'économie. Queen's Park, Toronto (Ontario).
- O'Riordan, J. 1975. The Springbrook Project: An approach to evaluating multiple resource use alternatives. Texte ronéotypé, E.L.U.C. Secrétariat, Victoria (C.-B.).
- O'Riordan, J. 1976. Approaches to Land-Use Planning in British Columbia, Pacific Northwest Regional Economic Conference, Victoria (C.-B.) (Le Secrétariat de l'E.L.U.C. fournit sur demande des exemplaires ronéotypés du texte).
- Stanley-Jones, C.V. et W.A. Benson (éd.) 1973. An Inventory of Land Resource Potentials in the Capital Regional District. British Columbia Land Inventory (Inventaire des terres de Colombie-Britannique - I.T.C.) Service canadien des forêts, Agriculture Canada, Victoria (C.-B.)
- United States Forest Service 1973. National Forest Landscape Management. U.S.D.A. Handbook # 434.

Yeomans, W.C. 1976. The Visual Resource. Compte rendu d'une conférence intitulée: "Natural Resource Inventory: Methodology, availability, interpretation." Centre for Continuing Education, University of B.C. Vancouver.