

Ce que nous avons entendu :

Sommaire des commentaires du public

*Ébauche des Lignes directrices pour l'aménagement
et l'utilisation du territoire de la station de ski Lake
Louise*

Juillet 2015

Contexte

Les parcs nationaux des montagnes du Canada peuvent s'enorgueillir d'une longue et noble histoire. Tout débuta en 1885, année de la création du premier parc national du Canada à Banff. Dans les années qui suivirent, ces destinations gagnèrent en popularité et acquirent une solide renommée mondiale, ce qui mena à l'aménagement de pôles de rassemblement permettant aux visiteurs d'explorer et de mieux connaître ces lieux sauvages exceptionnels. Aujourd'hui, les visiteurs qui séjournent dans les parcs nationaux des montagnes se voient offrir la possibilité de faire une incursion dans la nature sauvage à leur guise, qu'il s'agisse d'une courte visite jusqu'aux confins d'un lotissement urbain, d'une journée de ski dans certaines des aires de ski les plus stimulantes du pays ou d'une excursion d'une semaine dans les vastes étendues d'un arrière-pays encore vierge.

Les parcs Banff, Jasper, Kootenay et Yoho, de même que les parcs des Lacs-Waterton, du Mont-Revelstoke et des Glaciers, abritent toujours des paysages naturels qui figurent parmi les plus intacts du pays : en tout, 23 000 km² d'étendues sauvages protégées. À l'intérieur de cette nature inviolée se trouvent les lotissements urbains de Banff, de Jasper, de Waterton Park, de Lake Louise et de Field, divers établissements d'hébergement commercial périphériques et les quatre centres de ski des parcs des montagnes, soit les stations Lake Louise, Sunshine Village, Norquay et Marmot Basin. Pour mettre les choses en perspective, les parcs nationaux Banff et Jasper renferment une réserve intégrale qui occupe respectivement 97 % et 98 % de leur territoire, ce qui signifie que la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* protège ces vastes étendues contre tout aménagement futur.

Les parcs nationaux des montagnes demeurent des chefs de file de la conservation au Canada et ailleurs dans le monde, grâce à des programmes ultramodernes de brûlages dirigés, de remise en état des milieux aquatiques, d'amélioration des corridors fauniques et de rétablissement des espèces en péril, entre autres. Les sommes investies dans le maintien de l'intégrité écologique s'élèveront à près de 26 millions de dollars cette année, une hausse de plus de 11 millions de dollars par rapport à 2011. De cette somme, près de 17 millions de dollars seront investis dans le parc national Banff.

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, des limites d'aménagement ont été établies dans les parcs nationaux du Canada à l'issue d'une vaste analyse et d'un examen public approfondi. Le processus est terminé pour les lotissements urbains et les établissements d'hébergement commercial périphériques, de sorte que l'aménagement commercial ne peut avoir lieu que dans des limites et des conditions clairement énoncées. Jusqu'à récemment, les stations de ski des parcs des montagnes étaient les seuls grands titulaires de domaine à bail à ne pas être assujettis à des plafonds de croissance. Les stations de ski Norquay et Marmot Basin ont depuis mené à bien leur processus de planification, qui a donné lieu à une augmentation nette de la superficie de la réserve

intégrale des parcs nationaux Banff et Jasper et à la planification de projets d'aménagement destinés à enrichir l'expérience du visiteur tout en engendrant des gains écologiques.

Le *Plan directeur du parc national Banff* de 2010 fournit une garantie à long terme aux stations de ski du parc national Banff en tant que pierres angulaires du tourisme hivernal. Pour gérer l'aménagement et les activités commerciales de manière à protéger et à promouvoir les valeurs patrimoniales du parc national, Parcs Canada s'est engagé à collaborer avec les exploitants de chaque station de ski à l'élaboration de lignes directrices particulières qui renfermeront des plafonds de croissance permanents négociés en vue d'atteindre les objectifs suivants :

- Consolider la renommée mondiale du parc national Banff en tant que fournisseur d'expériences de ski exceptionnelles;
- Appuyer le maintien ou le rétablissement de l'intégrité écologique du parc;
- Faciliter la création de possibilités d'éducation et d'expériences mémorables pour les visiteurs;
- Fournir aux exploitants des stations de ski des paramètres clairs pour l'élaboration de plans à long terme et de plans d'exploitation à l'appui d'entreprises en bonne santé financière.

Parmi les principaux titulaires de domaine à bail des parcs nationaux des montagnes figurent les stations de ski Lake Louise, Sunshine Village et Norquay, dans le parc national Banff, et la station de ski Marmot Basin, dans le parc national Jasper. En gérant soigneusement l'aménagement et l'utilisation du territoire de ces stations de ski, il devient possible d'assurer leur viabilité, d'offrir des expériences de grande qualité aux visiteurs et de préserver l'intégrité écologique.

Pour créer une garantie à long terme en matière d'utilisation du territoire et faciliter ainsi la gestion des stations de ski dans les parcs nationaux des montagnes, Parcs Canada a élaboré en 2006 les *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski*, principal document stratégique régissant la planification des activités des stations de ski en exploitation dans les parcs nationaux des montagnes. Ces lignes directrices énoncent à l'intention de Parcs Canada et des stations de ski une démarche claire et prévisible pour l'élaboration de lignes directrices particulières et de plans à long terme, tout en donnant au public la possibilité de participer au processus de planification. Les *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski* respectent les plans directeurs des parcs nationaux Banff et Jasper et contribuent à leur mise en œuvre.

Le Commissaire à l'environnement et au développement durable a vérifié la démarche adoptée par Parcs Canada pour évaluer les activités des visiteurs et les projets

d'aménagement, en accordant une attention particulière au processus mis en place pour l'élaboration des lignes directrices particulières et du premier plan à long terme de la station de ski Norquay. Il a conclu en 2013 que, pour chaque activité et projet ayant fait l'objet d'un examen, Parcs Canada avait évalué les incidences possibles des propositions sur l'intégrité écologique par des évaluations environnementales, notamment une évaluation des effets cumulatifs, et par des consultations publiques. Le Commissaire a également conclu que le plan à long terme de la station de ski Norquay, qui a été approuvé par le ministre de l'Environnement, tenait compte des principales mesures d'atténuation énoncées dans les lignes directrices particulières et l'évaluation environnementale stratégique correspondante.

Parcs Canada a adopté la même démarche éprouvée pour l'élaboration des lignes directrices particulières de la station de ski Lake Louise.

Les *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski* établissent les paramètres suivants :

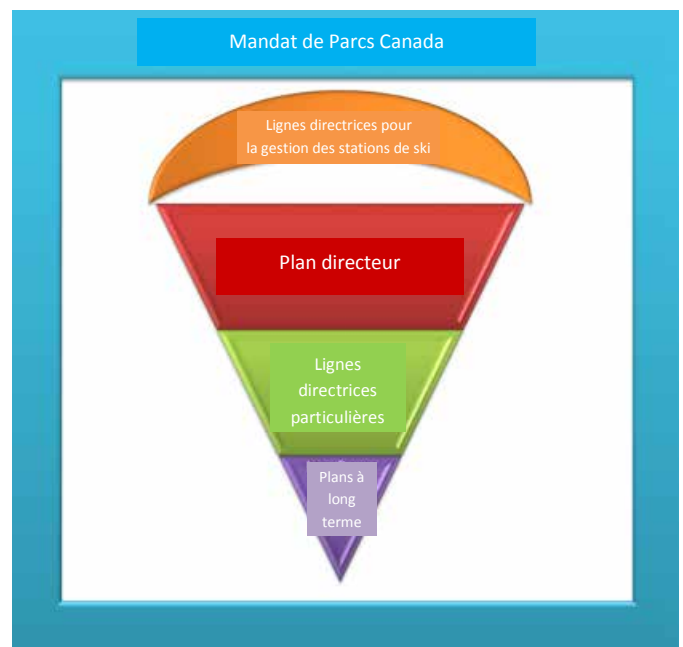
- Assurer le maintien ou le rétablissement de l'intégrité écologique;
- Favoriser la création de possibilités d'éducation et d'expériences mémorables pour les visiteurs des parcs nationaux;
- Fournir aux exploitants des stations de ski des paramètres clairs pour l'élaboration de plans d'exploitation à l'appui d'entreprises en bonne santé financière.

Les *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski* précisent que les stations de ski des parcs nationaux sont tenues d'élaborer des lignes directrices particulières et des plans à long terme qui doivent être soumis à l'approbation de l'Agence Parcs Canada.

Lignes directrices particulières

Les lignes directrices particulières visent à :

- Cerner les paramètres qui régiront l'aménagement et l'utilisation du territoire de la station de ski dans l'avenir;
- Établir des plafonds de croissance permanents négociés;



- Veiller à ce que l'utilisation du territoire ainsi que les propositions et les projets futurs soient conformes à la politique de Parcs Canada sur les stations de ski et aux plans directeurs des parcs concernés.

Cette perspective à long terme de l'aménagement permet à Parcs Canada d'approuver des projets de façon globale en tenant compte des effets cumulatifs possibles et des moyens d'atténuer toute répercussion.

Une fois approuvées, les lignes directrices particulières énoncent l'orientation stratégique à suivre pour la présentation de projets dans des plans à long terme subséquents.

Les lignes directrices particulières de la station de ski Lake Louise (*Lignes directrices pour l'aménagement et l'utilisation du territoire de la station de ski Lake Louise*) ont été élaborées par l'Agence Parcs Canada en collaboration avec la station de ski. Elles sont conformes aux *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski* et au *Plan directeur du parc national Banff* de 2010.

Parcs Canada a réalisé une évaluation environnementale stratégique (EES) afin de cerner les effets cumulatifs possibles des propositions d'aménagement.

L'EES a été revue par des spécialistes de l'environnement indépendants avant d'être soumise à des consultations publiques. Ensemble, les lignes directrices particulières et l'EES établissent les paramètres dans lesquels doit s'insérer la croissance commerciale et précisent les mesures d'atténuation à mettre en place.

Participation du public

Parcs Canada et la station de ski Lake Louise ont planifié et géré leur programme de mobilisation du public conformément aux *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski*. En général, le public dispose d'une période de trois semaines pour formuler des commentaires dans le cadre de la plupart des grands programmes de consultations publiques exécutés dans les parcs nationaux des montagnes. Ce délai correspond à celui qui est accordé pour d'autres programmes de consultation fédéraux, tels que ceux qui sont exigés en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 2012. Parcs Canada s'est efforcé de renseigner le public sur les possibilités de participation offertes en publiant des annonces et des messages proactifs dans les médias locaux, en organisant trois activités portes ouvertes, à Banff, à Calgary et à Lake Louise, et en prenant contact directement avec les intervenants. Les consultations sur l'ébauche des lignes directrices particulières de la station de ski Lake Louise ont eu lieu du 1^{er} au 21 juin inclusivement. Tout au long de ce processus, Parcs Canada a cherché à recueillir des commentaires généraux sur les deux documents ainsi que de nouveaux renseignements susceptibles d'orienter le contenu de l'EES et des lignes directrices particulières.

Le programme officiel de mobilisation du public a permis à Parcs Canada d'obtenir une rétroaction des quatre coins du pays et de l'étranger – des commentaires formulés directement pendant les activités portes ouvertes, de la correspondance officielle et des envois en ligne. Les participants étaient invités à répondre aux questions suivantes :

Lignes directrices particulières

- Quels aspects des lignes directrices particulières appuyez-vous? Lesquels vous inquiètent et pourquoi?
- Y a-t-il d'autres thèmes ou d'autres renseignements qui, à votre avis, devraient figurer dans les lignes directrices particulières?

Évaluation environnementale stratégique

- Y aurait-il lieu de prendre en considération d'autres facteurs environnementaux dans l'évaluation environnementale stratégique?
- Détenez-vous des renseignements supplémentaires qui pourraient avoir une incidence sur l'évaluation? Avez-vous d'autres approches à proposer pour gérer les impacts possibles? Y a-t-il d'autres questions qui devraient être prises en compte?

Plus de 1 200 commentaires formulés par le public ont été inscrits, lus et analysés. La portée et le niveau de détail variaient d'un commentaire à l'autre. À titre de comparaison, Parcs Canada avait reçu 145 commentaires sur les lignes directrices particulières de la station de ski Norquay et plus de 1 450 commentaires sur le plan à long terme correspondant.

Dans bien des cas, la rétroaction était de nature générale; elle concernait l'aménagement commercial dans les parcs nationaux et ne portait pas directement sur l'ébauche des *Lignes directrices pour l'aménagement et l'utilisation du territoire de la station de ski Lake Louise* ou sur l'EES. Bon nombre de commentaires semblent avoir été générés par des campagnes, comme en font foi de nombreuses lettres types.

Parcs Canada a étudié tous les commentaires reçus dans le cadre du programme de mobilisation du public, y compris les inquiétudes et les nouveaux renseignements susceptibles d'orienter le contenu définitif de l'EES et des lignes directrices particulières.

Mobilisation des Autochtones

Des efforts concertés ont été déployés pour renseigner les groupes autochtones locaux et régionaux sur le processus de mobilisation et pour leur fournir toute l'information de fond

nécessaire sur les lignes directrices particulières. Un groupe autochtone a demandé et obtenu des renseignements supplémentaires. Parcs Canada a également répondu à un autre groupe qui souhaitait obtenir des précisions.

Ce que nous avons entendu – Sommaire des commentaires du public

Les thèmes abordés dans les mémoires peuvent se classer dans les catégories suivantes :

- Politiques
- Expérience du visiteur
- Environnement
- Processus de participation du public

Politiques

Les commentaires appartenant à cette catégorie portaient sur le cadre législatif et stratégique qui régit les stations de ski en exploitation dans les parcs nationaux, notamment les modifications proposées à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, le *Règlement sur la constitution de réserves intégrales* et les *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski*.

Plusieurs répondants ont dit estimer que le projet conciliait protection de l'environnement, expérience du visiteur, modification du terrain, capacité d'accueil et expansion comme l'exigent les *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski* de 2006. Un certain nombre ont affirmé que le projet faciliterait la réalisation d'améliorations devenues grandement nécessaires pour permettre à la station de ski Lake Louise de demeurer attrayante et de soutenir la concurrence des autres stations de ski, à l'intérieur et à l'extérieur du parc national Banff. De plus, certains ont dit soutenir le projet parce qu'ils le considèrent comme un important catalyseur qui stimulera le tourisme et engendrera des retombées économiques à l'échelle locale et régionale.

Les répondants ayant exprimé des préoccupations ont invoqué ce qui, à leurs yeux, constituait une justification faible pour la réalisation du projet et se sont demandé s'il était approprié pour Parcs Canada d'appuyer la viabilité économique des stations de ski. À leur avis, Parcs Canada devrait avoir comme priorité de préserver et d'accroître l'intégrité écologique. Plusieurs opposants ont dit estimer qu'il existait d'autres options pour le ski dans le parc et ailleurs dans la région. Certains ont remis en cause le caractère nécessaire du projet, invoquant un marché du ski très calme et des chutes de neige imprévisibles. D'autres ont déploré le fait que le projet réponde aux besoins des seuls skieurs, et d'autres encore ont exprimé l'avis que le parc était suffisamment aménagé et que la préservation devrait l'emporter sur l'aménagement. Certaines personnes ont mis en doute le bien-fondé

d'une exploitation de ski dans un site du patrimoine mondial de l'UNESCO et un parc national, et elles se sont demandé si de nouveaux projets d'aménagement commercial dans les parcs nationaux sont justifiés ou appropriés.

Certains répondants se sont prononcés contre les modifications proposées aux dispositions sur les réserves intégrales de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. D'autres ont remis en question le principe directeur des *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski* de 2006, lequel considère comme un « gain écologique substantiel » le retranchement de parcelles non aménagées du domaine à bail pour les ajouter à une réserve intégrale.

Expérience du visiteur

Les commentaires se classant dans cette catégorie portaient sur les éléments des lignes directrices particulières qui concernent l'accroissement des possibilités d'activités hivernales et les changements proposés au programme d'activités estivales.

Les défenseurs du projet sont d'avis que la proposition facilitera la création d'expériences bonifiées, dignes d'un centre de villégiature de renommée mondiale en exploitation dans le premier parc national du Canada. Un grand nombre de personnes ont parlé du rôle que joue la station de ski Lake Louise en tant que pierre angulaire du tourisme hivernal dans le parc national Banff, en précisant qu'il représente un important employeur local et que de nombreuses entreprises dépendent de la viabilité des stations de ski pour attirer des visiteurs dans le parc. D'autres ont affirmé que l'économie touristique de la région entière profitait de l'offre faite aux visiteurs par la station de ski Lake Louise. Elles ont évoqué la croissance soutenue de Calgary et ont témoigné leur appui à des lignes directrices axées sur l'avenir qui tiennent compte d'une hausse de la demande et d'une croissance des besoins. Les partisans du projet croient qu'un nouveau plan permettrait à la station de ski d'entreprendre les améliorations dont ses installations ont besoin (pavillons de jour, remonte-pentes, terrains de stationnement, aires de ski).

D'autres répondants estiment que la proposition donnera lieu à une amélioration et à un accroissement des possibilités de ski pour les skieurs de niveau débutant et intermédiaire, tout en offrant de nouvelles options aux skieurs chevronnés dans les cuvettes arrière. Un grand nombre de participants ont fait valoir les avantages supplémentaires suivants : diminution de la congestion sur les pentes, amélioration des possibilités d'observation des panoramas en été, amélioration des possibilités d'interprétation et d'éducation sur place, amélioration du stationnement et accroissement de la sécurité. Plusieurs répondants ont également précisé que les parcs nationaux étaient des lieux protégés que les visiteurs étaient invités à explorer et à découvrir et non des lieux qu'il fallait protéger des visiteurs.

Certains répondants ont dit craindre qu'une hausse de la capacité d'accueil n'accroisse la congestion, notamment sur les routes, dans les établissements d'hébergement et dans les restaurants. D'autres ont dit estimer que le projet ne profiterait qu'aux skieurs et qu'il éclipserait le patrimoine naturel. Un certain nombre de participants ont indiqué préférer le statu quo pour la station de ski.

Environnement

Les commentaires de cette catégorie étaient liés aux incidences environnementales possibles et aux gains écologiques proposés. Dans certains cas, il était difficile de déterminer si les répondants commentaient uniquement les lignes directrices particulières ou l'EES également.

Certains répondants étaient d'avis que la réduction et la reconfiguration du domaine à bail créeraient un avantage net pour l'environnement. Ils ont dit voir la proposition comme un exemple d'intendance responsable et de pratiques commerciales durables par une organisation travaillant dans un parc national. La plupart ont dit estimer que le fait de déplacer le programme d'activités estivales à plus haute altitude aurait pour effet de réduire les conflits humains-animaux et d'améliorer l'accès des grizzlis à un habitat de grande qualité. La plupart des participants ont appuyé les changements proposés au domaine à bail, lesquels, à leur avis, préserveraient ou accroîtraient l'efficacité du corridor faunique Whitehorn.

D'autres répondants jugent surestimés les avantages écologiques nets attribuables à la reconfiguration du domaine à bail, mais ils appuient tout de même la rétrocession des cuvettes Purple et Wolverine. Ces participants craignent que l'aménagement de nouvelles parcelles du domaine à bail et des cuvettes Hidden et West ne neutralise tout gain engendré par la reconfiguration du bail. La plupart des inquiétudes entourant l'aménagement de nouvelles parcelles portaient sur la cuvette Hidden. De l'avis de bon nombre de répondants, l'aménagement de nouvelles parcelles actuellement situées hors du domaine à bail et l'expansion de l'infrastructure actuelle nuiraient à des espèces comme le grizzli, le carcajou et la chèvre de montagne ainsi qu'à des espèces en péril telles que le pin à écorce blanche et la truite fardée du versant de l'ouest. Un certain nombre de participants ont dit estimer que le prolongement éventuel des heures d'ouverture estivales éliminerait les gains écologiques associés au déplacement du programme d'activités estivales. Certains répondants ont déploré l'absence de données de référence dans les documents. D'autres ont été déçus de voir que la question des effets cumulatifs n'y avait pas été abordée, pas plus que celle des effets sur des espèces comme le lynx du Canada. Quelques répondants ont soulevé des craintes au sujet de la durabilité de l'infrastructure (notamment des routes), de la congestion, des systèmes de purification de l'eau et de la qualité de l'eau en aval dans le contexte d'une expansion de la station de ski.

Dans un certain nombre de cas, il est devenu évident que les commentaires étaient fondés sur une interprétation ou un examen superficiels de l'EES ou des lignes directrices

particulières. Dans d'autres cas, l'orientation énoncée dans ces documents avait échappé aux lecteurs.

Processus de participation du public

Plusieurs répondants ont affirmé apprécier la possibilité de commenter l'ébauche des lignes directrices particulières et ont indiqué avoir facilement eu accès aux documents. Certains participants aux activités portes ouvertes ont dit estimer que l'exposé présenté par Parcs Canada était informatif, tout comme les expositions, la documentation et les autres aspects du processus.

Aux dires de plusieurs répondants, la période d'examen public n'était pas assez longue. D'autres commentaires portaient sur le processus dans son ensemble. Certains répondants ont dit douter que les documents définitifs fassent état de l'ensemble des préoccupations soulevées.

Prochaines étapes – Plans à long terme

Les plans à long terme représentent la prochaine étape du processus de planification des activités de la station de ski Lake Louise et de l'ensemble des stations de ski en exploitation dans les parcs nationaux. Ces plans doivent prévoir la mise en œuvre des principales propositions contenues dans les lignes directrices particulières et respecter les exigences qui y sont établies, notamment en ce qui a trait aux stratégies en matière de stationnement et de transport, aux pratiques de gestion exemplaires, au système de gestion et de surveillance de l'environnement et à la stratégie de promotion du tourisme patrimonial. Les lignes directrices particulières présentent les types de projets qui peuvent être envisagés, tandis que les plans à long terme décrivent les projets précis à réaliser pour respecter l'orientation approuvée. Les plans à long terme sont soumis à une analyse d'impact détaillée conformément à la Directive sur l'évaluation des impacts de 2015 de Parcs Canada et aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 2012. Le public aura également l'occasion de commenter les plans à long terme.

Parcs Canada continuera de travailler de concert avec la station de ski Lake Louise tout au long du processus d'élaboration des plans à long terme afin de veiller à ce que ceux-ci répondent aux exigences énoncées dans les lignes directrices particulières et l'EES.