

# Mémoire sur le projet de loi no 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions

CTE– 020M  
C.P. – PL 46  
Conservation du  
patrimoine naturel

---

Soumis par Louis Bélanger, professeur au Département des  
sciences du bois et de la forêt de l'Université Laval,  
à l'invitation de la Commission des transports et de  
l'environnement

22 septembre 2020

# Introduction

Je vous remercie pour le privilège de participer à cette Commission parlementaire.

Je dois vous avouer que j'en suis un peu gêné. En effet, plusieurs de mes collaborateurs, membres de Premières Nations, n'ont pas bénéficié de ce privilège et cela même si leur communauté est fortement impliquée dans le dossier des aires protégées. J'espère qu'ils auront l'occasion de vous faire part de leur vision d'un nouveau statut d'aire protégée autochtone. Il serait tellement désolant que le Gouvernement du Québec rate cette opportunité d'établir un tel statut qui contribuerait puissamment à avancer la réconciliation avec les peuples autochtones du Québec.

Je suis professeur en environnement et en gestion intégrée des forêts à l'Université Laval. Une partie importante de ma recherche porte sur le dossier des aires protégées tant au Québec, qu'au Canada et à l'international. C'est à ce titre que je suis devenu membre de la Commission mondiale des aires protégées de l'UICN et que j'ai participé à l'élaboration des lignes directrices de l'UICN sur les catégories d'aires protégées.

Aujourd'hui, je viens aussi vous parler comme membre du Comité de pilotage de la Table Unesco Anticosti, le comité qui coordonne la demande d'inscription de l'île d'Anticosti comme site du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Mon mémoire portera surtout sur le nouveau statut d'aire protégée d'utilisation durable. Je travaille sur ce statut depuis une dizaine d'années en collaboration avec le MELCC, le MFFP, la Nation huronne-wendat, la SÉPAQ, la communauté de l'île d'Anticosti, Nature Québec et plusieurs communautés locales.

## **1. Un appui au statut d'aire protégée d'utilisation durable, mais en y ajoutant certaines balises**

J'appuie avec enthousiasme la création du nouveau statut d'aire protégée d'utilisation durable. Je félicite le Ministre d'avoir pris cette initiative importante pour la conservation et la restauration écologique de l'île d'Anticosti. En effet, ce nouveau statut permet d'introduire une nouvelle forme de conservation, connue en science de la conservation comme la conservation bioculturelle. Cette dernière vise à conserver à la fois les valeurs naturelles et les valeurs culturelles d'un système socio-écologique en harmonie. Pour le Québec, l'aire protégée d'utilisation durable serait le pendant du paysage humanisé, mais pour la grande forêt publique.

Si cette approche est nouvelle pour le Québec et le Canada, elle bénéficie d'une longue tradition en Europe, commençant avec les parcs nationaux britanniques et les parcs naturels régionaux de la France. La tradition européenne des aires protégées vise à

protéger des espaces où l'humain a développé par le passé ou essaie de développer pour le futur une relation équilibrée avec la nature. Comme l'exprime l'UICN, leur rôle est de forger une synergie entre la conservation de la biodiversité, le maintien des services écologiques et le développement durable des communautés. Le fait que l'on puisse retrouver certaines formes d'utilisation des ressources naturelles dans ces aires protégées polyvalentes distingue nettement la tradition européenne de la tradition nord-américaine. C'est en 2005, avec l'Accord de Durban, que l'UICN a formellement intégré les aires protégées polyvalentes dans son système des catégories.

Suivant cette approche, la finalité de l'aire protégée d'utilisation durable doit être la mise au point de modèles d'aménagement durable où la conservation et l'utilisation durable des ressources sont mutuellement bénéfiques. Pour assurer cette orientation, l'article 46 qui définit l'aire protégée d'utilisation durable mériterait d'être bonifié pour y intégrer certaines balises clés.

#### **Recommandation 1 : ajouter des balises**

Nous recommandons que trois balises soient intégrées à l'article 46 définissant l'aire protégée durable:

i) il faut y préciser que le rôle de l'utilisation durable des ressources est de maintenir et de restaurer les valeurs naturelles et culturelles ciblées;

ii) il faut y intégrer le principe d'établir un énoncé spécifique des valeurs naturelles et culturelles qui sont ciblées par la création d'une aire protégée d'utilisation durable donnée. Cet énoncé pourrait être incorporé dans son décret de création;

iii) pour assurer l'acceptabilité sociale de l'aire protégée d'utilisation durable, il faut préciser que l'utilisation des ressources naturelles ne concerne que les ressources naturelles renouvelables.

Un nouvel article 46 pourrait se lire ainsi :

*« Le statut d'aire protégée d'utilisation durable vise la protection de la diversité biologique et des valeurs culturelles qui lui sont associées. L'utilisation durable de ses ressources naturelles renouvelables y est un moyen pour maintenir et restaurer les valeurs écologiques, culturelles et sociales ciblées. Ces valeurs sont identifiées d'une manière spécifique pour chaque aire protégée d'utilisation durable dans leur décret de création. »*

## 2. Ajouter le principe de « la priorité à la conservation » pour encadrer l'aire protégée d'utilisation durable:

Pour encadrer l'aire protégée d'utilisation durable, je propose que l'on ajoute un nouvel article dans la loi qui introduit le principe « de la priorité à la conservation » de l'UICN. Lors de sa reconnaissance des aires protégées polyvalentes, comme le paysage humanisé ou l'aire protégée d'utilisation durable, l'UICN a fixé une balise clé, celle de la « priorité à la conservation ». Elle se lit ainsi:

*« Pour l'UICN, seules les aires dont le principal objectif est de conserver la nature peuvent être considérées comme des aires protégées; cela peut inclure de nombreuses aires qui ont aussi d'autres buts de même importance, mais en cas de conflit, la conservation de la nature sera prioritaire. » (UICN, 2008)*

### Recommandation 2 : priorité à la conservation de la nature

M'inspirant de la législation britannique sur les parcs nationaux, qui est à la source de ce principe (le Sandford principle), je vous suggère la formulation suivante :

*« S'il apparaît aux autorités d'une aire protégée d'utilisation durable qu'il y a un conflit entre l'objectif de protéger et restaurer les valeurs naturelles ciblées et d'autres objectifs de l'aire protégée, ces autorités donneront priorité aux objectifs de protection des valeurs naturelles. »*

## 3. Est-ce que la foresterie est acceptable et appropriée dans les aires protégées d'utilisation durable ?

Cette question a été soulevée maintes fois lors de cette Commission parlementaire. Elle a aussi fait l'objet de débats au sein de l'UICN et du mouvement environnemental canadien et québécois.

À mon avis, sur la base des lignes directrices adoptées en 2008 par l'UICN, deux réponses sont possibles à cette question. La réponse dépend principalement de la catégorie d'aire protégée de l'UICN dans laquelle le Gouvernement du Québec entend inscrire le nouveau statut d'aire protégée d'utilisation durable.

i) Si le Québec décide que l'aire protégée d'utilisation durable sera inscrite dans la catégorie V de l'UICN, alors la réponse est oui, la foresterie peut être une activité appropriée dans cette catégorie, à la condition de contribuer aux objectifs de conservation de la biodiversité de l'aire protégée. Des principes directeurs pour encadrer

l'aménagement forestier durable ont d'ailleurs été établis par l'UICN (*Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas Protected Landscapes/Seascapes, 2002*).

Deux exemples me permettent d'illustrer la place de la foresterie dans des aires protégées de catégorie V. Le premier exemple est le tout nouveau parc national de forêts créé en Bourgogne en 2019. Ce cas est probablement le plus pertinent pour la situation de la forêt publique du Québec. Voici comment l'Office français de la biodiversité présente ce parc :

*« La cohabitation entre les fonctions de préservation, de loisir et de production en forêt contribuera de faire du parc national de forêts une vitrine de la gestion forestière française...Ce parc national « à la française » repose sur l'accompagnement des acteurs locaux vers un développement durable exemplaire... ».*

Mon second exemple est le parc national des Cairngorms en Écosse. Ce parc vient tout juste de renouveler sa stratégie forestière (*Cairngorms National Park Forest Strategy 2018*). Voici leur vision:

*« Notre vision est de permettre aux forêts du parc national des Cairngorms de s'épanouir et de s'étendre, fournissant à la communauté et aux générations futures des habitats forestiers connectés, des paysages plus diversifiés, une plus grande capacité de stockage du carbone, du bois de haute qualité, des expériences de loisirs exceptionnelles et plus d'opportunités de développement pour les entreprises locales. (Traduction libre) »*

ii) Par contre, si le Québec décide que l'aire protégée d'utilisation durable sera inscrite dans la catégorie VI de l'UICN, alors la réponse sera non, la foresterie québécoise n'est pas compatible avec les lignes directrices de cette catégorie.

Les lignes directrices de la catégorie VI précisent bien: *« qu'une utilisation modérée des ressources naturelles, non industrielle et compatible avec la conservation de la nature, y est considérée comme l'un des objectifs principaux de la catégorie VI. »* Il faut préciser que cette catégorie d'aire protégée a été développée initialement pour répondre aux besoins de la conservation de la forêt amazonienne. La catégorie VI n'est pas utilisée en Europe, sauf en zone subarctique.

Vous en comprendrez donc que la question de la catégorie d'aire protégée dans laquelle le MELCC entend inscrire les aires protégées d'utilisation durable est une question clé.

### **Recommandation 3 : inscrire l'APUD dans la catégorie V de l'UICN**

Je suis d'avis que si l'aire protégée d'utilisation durable est fermée à une foresterie écosystémique ou une foresterie de restauration écologique, ce statut n'aura pas grande utilité pour solutionner les enjeux de conservation de la forêt publique québécoise. Par exemple, la catégorie VI n'est pas appropriée pour encadrer une foresterie de restauration écologique exemplaire sur l'île d'Anticosti et donc permettre de protéger l'entièreté de l'île.

Je recommande que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques établisse que l'aire protégée d'utilisation durable s'inscrit dans la catégorie V de l'UICN, et que ce sont les lignes directrices de cette catégorie qui la guideront lors de l'élaboration de la réglementation prévue à l'article 43 du projet de loi. (i.e. *Le gouvernement prend en considération les caractéristiques fondamentales de chacun des statuts de protection d'aires protégées et s'assure que les activités qui pourront être réalisées dans une aire protégée sont compatibles avec les objectifs de conservation qui lui sont applicables.*)

Certains suggèrent que les territoires forestiers du Québec ne peuvent pas être intégrés dans la catégorie V de l'UICN, car insuffisamment altérés par les humains. Je ne suis pas de cet avis. Rien dans les lignes directrices de la catégorie V n'y exclut les territoires à dominance forestière. Le cas du parc national de forêts de la France l'illustre bien. C'est l'approche de conservation bioculturelle qui en est le fondement, pas la nature du couvert végétal.

Par ailleurs, je suis d'avis qu'un aménagement écosystémique exemplaire devrait répondre aux directives de l'UICN pour la catégorie V à la condition que cet aménagement vise le maintien ou la restauration d'une forêt ayant un haut niveau de naturalité et qu'il contribue aux objectifs de conservation spécifiques à l'aire protégée. À ce sujet, la chercheuse Sylvie Côté ainsi que le Dr Martin Barrette ont développé récemment des moyens pour mesurer scientifiquement cette fameuse naturalité.

#### **4. La société de gestion d'aire protégée : proposition d'une formule de gouvernance conjointe**

Nous pensons que cette révision de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel est une belle opportunité de diversifier et de moderniser les approches de gouvernance disponibles au Ministre pour favoriser la formation de partenariats en région. Parcs Nunavik, sous la gouverne de l'Administration régionale Kativik, illustre éloquemment les avantages d'établir des partenariats entre l'État québécois et les communautés régionales,

locales et autochtones. Nous félicitons d'ailleurs le Ministre de renforcer, à l'article 9, le principe d'entente de délégation.

Je profite de l'occasion pour vous soumettre l'une des recommandations présentées par la Table UNESCO Anticosti au Ministre et portant sur une nouvelle formule de gouvernance, soit la société de gestion d'aire protégée.

En effet, l'UNESCO nous pose certains défis en matière de gouvernance. Elle est devenue très exigeante ces dernières années en ce qui concerne la participation de la population et des communautés à la gouvernance des sites du patrimoine mondial. Voici ce qu'elle en dit (UNESCO, 2011; 2019) :

*« La participation des populations locales, des peuples autochtones, des organisations gouvernementales, non-gouvernementales et privées et des autres parties prenantes (...) est indispensable pour de multiples raisons, mais notamment parce qu'il importe de susciter une vision commune du bien proposé pour inscription et un sentiment de responsabilité partagée concernant sa préservation future. Il ne peut y avoir de véritable gestion intégrée si les parties prenantes n'y sont pas activement associées... Assurer cette participation doit être une priorité dès le début du processus et tout au long de l'établissement de la proposition d'inscription. Cette participation doit se poursuivre par la suite, dans le cadre de la gestion permanente du bien. »*

Pour répondre à ces exigences, la Table UNESCO Anticosti en arrive à la conclusion qu'il faut donner à la nouvelle réserve de biodiversité de l'île d'Anticosti, ainsi qu'à la future aire protégée d'utilisation durable d'Anticosti, une gouvernance de type conjointe au sens de l'UICN. Il s'agit d'un mode de gouvernance partagée où les représentant.es de groupes ou d'intérêts variés prennent place au sein d'un comité de gouvernance qui détient l'autorité et la responsabilité décisionnelle.

Après étude de divers modèles de gouvernance d'aires protégées, la Table UNESCO Anticosti propose de créer une « société de gestion » pour assurer une gouvernance conjointe et robuste de la réserve de biodiversité de l'île d'Anticosti. Cette formule s'inspire de celle des parcs nationaux français et britanniques. La formule de la « Société de gestion » impliquerait la création d'un organisme gouvernemental jouissant d'une autonomie de décision et de gestion et d'un financement de l'État. Une telle société administrative, au sens de l'ENAP (2011), serait une entité juridique distincte ayant un statut et des pouvoirs qui lui sont propres, relèverait d'un ministre responsable et serait créée par le pouvoir législatif ou par une autorité gouvernementale.

Nous pensons que cette formule pourrait être d'intérêt dans le cas d'autres aires protégées d'importance, là où le ministère veut établir un partenariat à long terme avec les communautés locales et régionales.

**Recommandation 4 : la société de gestion d'aire protégée**

Nous recommandons l'ajout d'un article de loi qui habilite le conseil des ministres à établir une société de gestion d'aire protégée dans les cas où il juge qu'une formule de gouvernance conjointe d'aire protégée est pertinente.

Nous recommandons également la création de la « société de gestion de la réserve de biodiversité de l'île d'Anticosti » afin d'assurer une gouvernance conjointe de cette aire protégée en contexte d'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO.

## 5. Le besoin d'expérimenter avant de passer à une phase de réglementation

**Recommandation 5 : établir un programme d'expérimentation**

Pour bien encadrer le nouveau statut d'aire protégée d'utilisation durable, nous pensons qu'il est essentiel de passer par une phase d'expérimentation avant de passer à l'élaboration de la réglementation prévue à l'article 43. L'important est de mettre au point un statut qui répond aux besoins concrets de conservation du Québec.

Pour réussir cette phase d'expérimentation, il est important qu'un mandat soit donné par le Conseil des ministres. Il est aussi nécessaire que les ressources humaines et financières soient accordées tant par le MELCC que le MFFP.

Il faut apprendre des ratés du paysage humanisé.

Cette phase d'expérimentation peut être amorcée très rapidement. Déjà, plusieurs projets d'aires protégées d'utilisation durable ont été initiés par des communautés locales et régionales.

Le premier projet d'expérimentation devrait être, bien sûr, l'île d'Anticosti. Une aire protégée d'utilisation durable y est requise pour garantir à l'UNESCO que la foresterie de restauration écologique y soit exemplaire.

La Nation huronne-wendat propose, pour sa part, le projet de l'aire protégée multicatégoriques du Ya'nienhohndeh. Cette aire protégée comprendrait une aire protégée stricte pour conserver une forêt boréale intacte ainsi qu'un patrimoine culturel huron-wendat exceptionnel et, d'autre part, une aire protégée d'utilisation durable visant à mettre en œuvre une foresterie écosystémique et une gestion intégrée exemplaires.

Dans la vallée du Saint-Laurent, une démarche est aussi amorcée pour établir une aire protégée d'utilisation durable dans la plus grande forêt publique au sud du fleuve. La forêt seigneuriale de Lotbinière est une forêt patrimoniale mise en place par l'un des pionniers de la conservation au Québec, le premier ministre Henri-Gustave Joly de Lotbinière. Appuyé par la MRC et plusieurs organismes régionaux, le projet d'aire protégée a pour but de restaurer la valeur écologique et la valeur forestière de cette forêt patrimoniale.