

# Aires protégées

## POLYVALENTES

Constats, recommandations,  
options de déploiement et  
réflexion sur la gouvernance

**Tome 3**  
du projet d'expérimentation  
d'aires protégées polyvalentes

## RÉDACTION

François Brassard et Frédérique Saucier  
du ministère du Développement durable, de l'Environnement  
et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC);

Marie-Ève Deshaies, consultante.

## COMITÉ DE COORDINATION

Louis Bélanger et Amélie Denoncourt  
de l'Université Laval;

François Brassard et Frédérique Saucier  
du ministère du Développement durable, de l'Environnement  
et de la Lutte contre les changements climatiques;

Hugo Canuel, Nathalie Lesage, Audrey Turcotte et Normand Villeneuve  
du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs;

Jean-Martin Gauthier, Carl Maltais, Marie-Pierre Ouellon et Germain Tremblay  
du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles;

Jean-François Lamarre  
de la Société des établissements de plein air du Québec (Sépaq);

Marie-Ève Deshaies, consultante.

Ce document a été réalisé à la demande des autorités gouvernementales  
du Québec.

## PRODUCTION

Ce document a été produit par la Direction des communications du MDDELCC.

Photos de la page couverture : Pierre Petitclerc et Andrée Giroux

## RENSEIGNEMENTS

Pour tout renseignement, vous pouvez communiquer avec le Centre d'information  
du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre  
les changements climatiques.

Téléphone : 418 521-3830  
1 800 561-1616 (sans frais)

Télécopieur : 418 646-5974

Formulaire : [www.mddelcc.gouv.qc.ca/formulaires/renseignements.asp](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/formulaires/renseignements.asp)

Internet : [www.mddelcc.gouv.qc.ca](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca)

Document disponible sur notre site Web :

[www.mddelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires\\_protegees/index.htm](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/index.htm)

## RÉFÉRENCE À CITER

Comité de coordination APP 2016. *Projet d'expérimentation d'aires protégées  
polyvalentes, tome 3 : constats, recommandations, options de déploiement  
et réflexion sur la gouvernance*, Gouvernement du Québec, 49 pages.

Dépôt légal – 2016

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-76452-6 (imprimé)

ISBN 978-2-550-76453-3 (PDF)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec - 2016

 Ce papier contient 100 % de fibres recyclées après consommation.



# Table des matières

Liste des abréviations .....	v
Glossaire .....	vii
Résumé .....	xi
Liste des recommandations .....	xiii
<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Concept d'APP .....</b>	<b>3</b>
2.1. Constats généraux.....	3
2.1.1. Recommandations .....	7
2.2. Constats découlant des projets pilotes.....	10
2.2.1. Recommandations .....	13
<b>3. Déploiement et suite des travaux .....</b>	<b>15</b>
3.1. Principes de déploiement.....	15
3.2. Les particularités géographiques.....	16
3.2.1. Zone centre .....	18
3.2.1.1. Recommandations .....	19
3.2.2. Zone nord .....	20
3.2.2.1. Recommandation .....	21
3.2.3. Zone sud .....	21
3.2.3.1. Recommandation .....	22
3.2.4. Zone marine et de l'île d'Anticosti.....	22
3.2.4.1. Recommandation .....	23

4. Réflexion sur la gouvernance .....	25
4.1. Champs de décision .....	25
4.2. Types de gouvernance possibles.....	26
4.3. Proposition d'un modèle de gouvernance .....	26
4.3.1. Gouvernance collaborative.....	27
4.3.2. Processus et structure.....	27
4.4. Recommandations.....	32
5. Conclusion .....	33
Annexe 1 : Motion de l'UICN pour la promotion des aires protégées de catégories V et VI pour la conservation de la diversité biologique.....	35
Annexe 2 : Évolution des superficies en aires protégées dans les régions administratives du Québec, période 2000-2015 .....	37
Annexe 3 : État de la réflexion de l'UICN sur la question minière et énergétique dans les aires protégées.....	39
Annexe 4 : Exemples de gouvernance .....	43
Le parc Algonquin, Ontario .....	43
Le parc national des Cévennes, France .....	44
Le parc des Adirondacks de l'état de New York, États-Unis.....	45
Références.....	47



# Liste des abréviations

**APP** : Aire protégée polyvalente

**CDB** : Convention sur la diversité biologique

**CERMIM** : Centre de recherche sur les milieux insulaires et maritimes

**GBAMP** : Groupe bilatéral sur les aires marines protégées

**ISMER** : Institut des sciences de la mer

**LCPN** : Loi sur la conservation du patrimoine naturel

**MDDELCC** : Ministère du Développement durable, de l'Environnement  
et de la Lutte contre les changements climatiques

**MERN** : Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

**MFFP** : Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

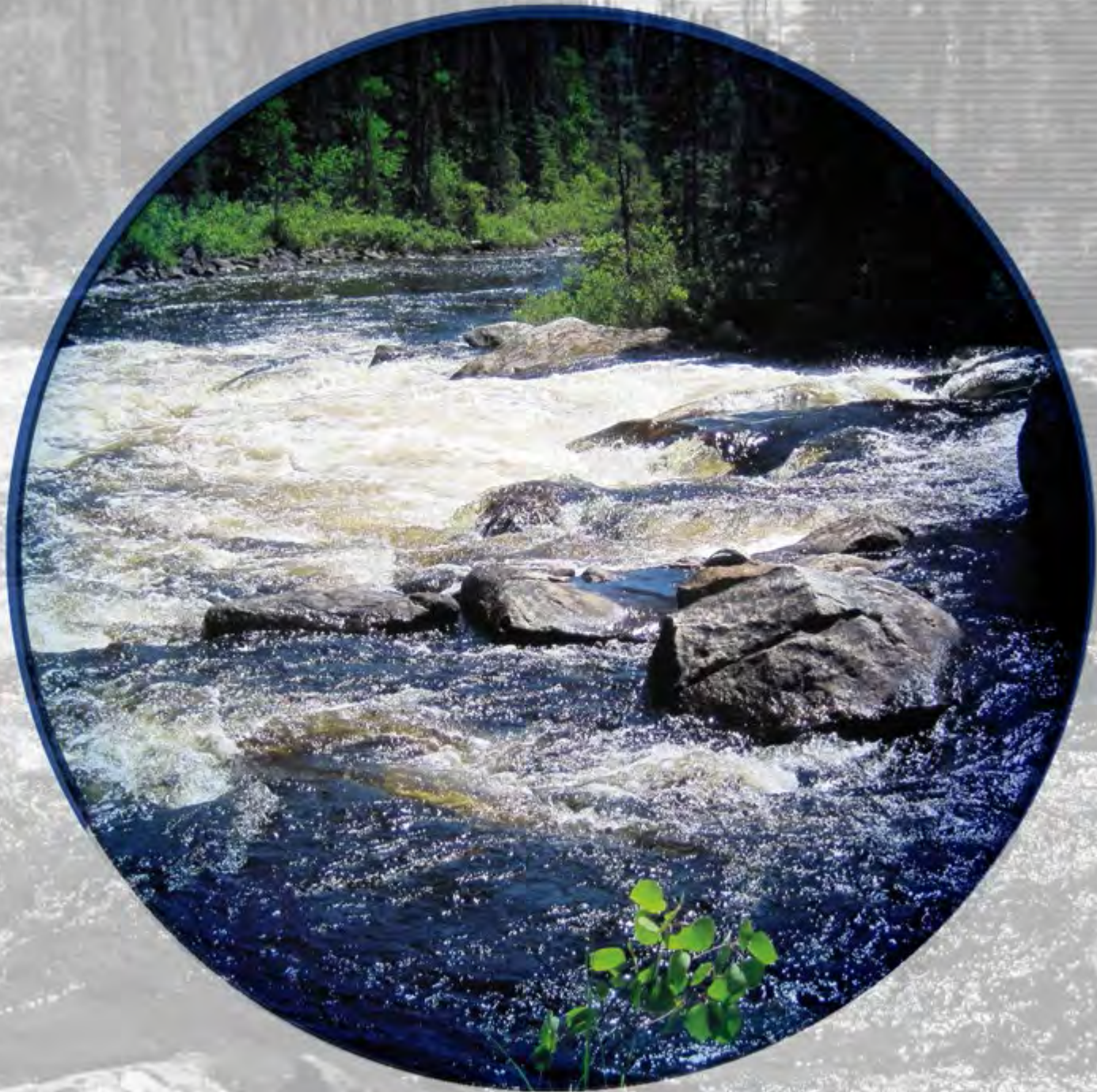
**MRC** : Municipalité régionale de comté

**ONG** : Organisation non gouvernementale

**Sépaq** : Société des établissements de plein air du Québec

**UICN** : Union internationale pour la conservation de la nature

**ZIP** : Zone d'intervention prioritaire





# Glossaire

## **Acteurs**

Dans ce texte, on entend par « acteurs » les individus ou organismes qui agissent sur le territoire, mais qui ne sont pas officiellement engagés dans la gestion de l'APP.

## **Aire protégée**

Territoire, en milieu terrestre ou aquatique, géographiquement délimité, dont l'encadrement juridique et l'administration visent spécifiquement à assurer la protection et le maintien de la diversité biologique et des ressources naturelles et culturelles associées (*Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, RLRQ, chapitre C 61.01).

## **Aire protégée multicatégorie**

Ensemble d'aires protégées strictes et polyvalentes couvrant une grande superficie d'un seul tenant à l'échelle écorégionale (Comité de coordination APP 2016a).

## **Aire protégée polyvalente**

Territoire constitué aux fins de protection et de maintien de la biodiversité dont le but est de rendre hautement compatibles, voire mutuellement bénéfiques, la conservation et l'utilisation durable du territoire, dans le respect des valeurs associées (Comité de coordination APP 2016a). Une telle aire est principalement utilisée aux fins d'efficacité du réseau d'aires protégées en matière de conservation de la biodiversité. Elle correspond généralement aux catégories V à VI de gestion des aires protégées de l'UICN.

### **Aire protégée stricte**

Territoire constitué aux fins de protection et de maintien de la biodiversité dont le principal but est de préserver des échantillons témoins de l'évolution naturelle des écosystèmes et des espèces. Une telle aire est principalement utilisée aux fins de représentativité écologique du réseau d'aires protégées et de protection d'éléments rares ou menacés. Elle correspond généralement aux catégories I à IV de gestion des aires protégées de l'UICN.

### **Biens et services écologiques**

Composantes des écosystèmes utilisées directement ou indirectement pour contribuer au bien-être humain (Fisher, *et al.* 2009).

### **Conservation de la biodiversité**

Se définit à partir de quatre grandes actions essentielles, soit la préservation d'écosystèmes, les mesures de protection environnementales, l'utilisation durable des ressources et la restauration des milieux naturels (UICN 1980). Le maintien et l'amélioration des biens et des services écologiques peuvent aussi s'ajouter à ces actions (Limoges, *et al.* 2013).

### **Échelle écorégionale**

Échelle territoriale qui permet la délimitation des écosystèmes régionaux couvrant une superficie de l'ordre de 10 000 à 20 000 km<sup>2</sup>. Cette échelle est utilisée pour la planification du réseau d'aires protégées (MDDEP 2010) tant pour les aspects de représentativité écologique que d'efficacité de la conservation de la biodiversité.

### **Équilibre sylvo-cynégétique**

Stade où les populations d'herbivores ou d'omnivores (sauvages et susceptibles d'endommager les arbres, les plantes ou d'en consommer excessivement les graines ou propagules) n'empêchent pas la régénération naturelle et durable de la forêt.

### **Naturalité**

Degré auquel un écosystème se rapproche des conditions de référence de la forêt naturelle (Guay, Barrette et Bélanger 2008; St Hilaire 2011; Winter 2012; Barrette, *et al.* 2014). Dans le cas des forêts, ce concept s'intègre directement au paradigme de l'aménagement écosystémique, son évaluation visant à déterminer les écarts entre la forêt aménagée et la forêt naturelle. La naturalité permet de suivre l'évolution des conditions naturelles du territoire dans le temps et dans l'espace. Selon le gradient de naturalité, les écosystèmes peuvent être qualifiés de naturels, de quasi naturels, de semi-naturels, d'altérés ou d'artificiels (Barrette, *et al.* 2014).



## **Partenaires**

Dans ce texte, on entend par « partenaires » les organismes et les entreprises officiellement engagés dans la gestion du territoire et dans la démarche de mise en œuvre de l'APP.

## **Plan directeur d'APP**

Document explicitant la planification de la conservation de la biodiversité d'une APP. Il contient une stratégie territoriale d'APP, qui en constitue la pièce maîtresse. Il précise aussi les changements qu'il est nécessaire de réaliser en regard de l'état actuel ou anticipé des populations et des écosystèmes. Ce plan permet également d'articuler l'encadrement des planifications et des activités sectorielles concernées (forestières, fauniques, récréotouristiques, minières, énergétiques, etc.), qui doivent s'arrimer aux objectifs du plan directeur d'APP pour que leur compatibilité soit assurée. Enfin, il définit les collaborations et les responsabilités des intervenants engagés dans la gestion de l'APP.

## **Stratégie territoriale d'APP**

Document qui présente les enjeux, les objectifs, les cibles et les actions nécessaires pour rendre hautement compatibles, voire mutuellement bénéfiques<sup>1</sup>, la conservation et l'utilisation durable du territoire visé. La stratégie territoriale d'APP<sup>2</sup> s'articule en fonction des cinq axes de développement (écologique, économique, social et patrimonial, gouvernance et innovation) du plan directeur d'APP, dont elle constitue une composante essentielle (Comité de coordination APP, 2016a).

---

1 Consultez les tomes 1 et 2 de cette expérimentation pour des exemples d'actions hautement compatibles, voire mutuellement bénéfiques.

2 Deux exemples de stratégies territoriales d'APP sont présentés dans le tome 2 (Comité de coordination APP 2016b).





# Résumé

Le gouvernement du Québec a récemment pris plusieurs engagements en matière d'aires protégées et de conservation pour son territoire. Mentionnons l'objectif de porter à 12 % la superficie du Québec constituée d'aires protégées, une cible fixée pour 2015. Citons aussi l'objectif de consacrer, d'ici 2035, 50 % du territoire du Plan Nord à la conservation, en atteignant, entre autres, une cible de 20 % d'aires protégées en 2020, dont au moins 12 % en forêt boréale au nord du 49<sup>e</sup> parallèle. Le gouvernement a également fixé, pour 2020, des cibles de 10 % d'aires protégées en milieu marin et de 17 % en milieu terrestre et d'eaux intérieures. Malgré ces nombreux engagements et les progrès réalisés depuis l'adoption en 2002 du Plan d'action stratégique sur les aires protégées, la création d'aires protégées strictes de grande superficie et bien connectées se heurte à d'importantes limites socioéconomiques dans la portion méridionale du Québec. C'est dans ce contexte que le concept d'aires protégées polyvalentes (APP) a été expérimenté de 2011 à 2015.

L'APP est un territoire constitué aux fins de protection et de maintien de la biodiversité dont le but est de rendre hautement compatibles, voire mutuellement bénéfiques, la conservation et l'utilisation durable du territoire, dans le respect des valeurs associées. Elle offre la possibilité de former des ensembles correspondant à différentes catégories de gestion des aires protégées de l'UICN et couvrant d'importantes superficies, ces ensembles étant composés d'APP et d'aires protégées strictes. Cette combinaison d'aires protégées a été étudiée sur les terres du domaine de l'État dans une perspective de complémentarité. L'ajout d'APP présente un potentiel de développement du réseau d'aires protégées susceptible d'en accroître l'efficacité et ainsi d'assurer le respect des engagements du Québec en matière de conservation de la biodiversité.

Il est, entre autres, recommandé d'articuler le développement des APP autour de la restauration ou du maintien de la naturalité, pour renforcer la résilience des écosystèmes, mais aussi autour d'une gestion active de la biodiversité et d'une participation à la vitalité sociale et économique des communautés. L'APP aurait avantage à être utilisée lorsque la conservation de la biodiversité d'un territoire particulier soulève d'importants enjeux d'intégration des objectifs écologiques à ceux du développement économique et social.

Il est aussi recommandé d'établir une gouvernance collaborative pour la création et la gestion d'APP. La gestion de ce type d'aires protégées devrait être encadrée par un plan directeur élaboré sous la supervision

du MDDELCC<sup>3</sup>. La coordination des travaux associés au plan directeur, sa réalisation, le soutien et les bilans périodiques assurant son suivi seraient confiés à un responsable d'APP. Ce responsable devrait idéalement se greffer à un organisme déjà en place. Puisqu'ils conserveraient leurs responsabilités tout au long du processus de création et de gestion d'une APP, les ministères et partenaires devraient contribuer à l'atteinte des objectifs et des cibles du plan directeur. Enfin, le déploiement des APP devrait être adapté aux différents contextes des zones géographiques du Québec (sud, centre, nord et marine). Il est aussi recommandé d'intégrer les APP aux actions de conservation annoncées dans le Plan Nord et dans la Stratégie maritime. Pour la suite des choses, il est conseillé de réaliser quatre essais de terrain d'APP sur une période minimale de quatre ans, selon les zones géographiques du Québec. C'est au terme de cette période de rodage que le gouvernement du Québec sera en mesure de consolider ses façons de faire et de rendre opérationnelles la création et la gestion des APP sur son territoire.

---

3 Avec la collaboration des ministères et partenaires.



# Liste des recommandations

## RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'ÉTUDE DU CONCEPT D'APP

### Le comité de coordination recommande :

1. Que le concept d'APP soit reconnu et mis en œuvre sur les terres du domaine de l'État pour bonifier le réseau d'aires protégées..... 7
2. Que le développement des APP soit articulé autour des trois principaux rôles suivants :
  - 1) la restauration ou le maintien de la naturalité pour renforcer la résilience des écosystèmes,
  - 2) l'ouverture à une gestion active de la biodiversité et
  - 3) la participation à la vitalité sociale et économique des communautés..... 8
3. Que l'APP soit principalement utilisée lorsque la conservation de la biodiversité d'un territoire particulier soulève d'importants enjeux d'intégration des objectifs écologiques à ceux du développement économique et social ..... 8
4. Qu'un statut d'APP soit défini dans la LCPN et que des ententes administratives soient utilisées comme mesures transitoires avant l'inclusion de ce statut dans cette loi ..... 9
5. Que les APP soient comptabilisées au Registre des aires protégées du Québec..... 9
6. Que des lignes directrices pour la création et la gestion d'APP soient produites à l'échelle nationale, assorties des consultations d'usage ..... 9
7. Que les trois tomes de la présente expérimentation soient transmis à l'UICN à titre de contribution à la réflexion internationale sur l'utilisation des aires protégées de catégories de gestion V et VI..... 10

## RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DES PROJETS PILOTES

### Le comité de coordination recommande :

8. Que la réalisation d'essais de mise en œuvre d'APP débute à court terme ..... 13

9. Qu'une étude de pré faisabilité, réalisée avant la mise en œuvre de chacun des essais d'APP, serve à évaluer les effets anticipés et à élaborer un montage financier.....	13
10. Qu'un plan directeur soit élaboré pour encadrer la gestion territoriale des APP.....	13
11. Que soit défini un statut provisoire d'une durée suffisante pour réaliser les changements nécessaires à l'établissement et à la gestion d'une APP .....	14
12. Que la création et la gestion d'APP s'inscrivent dans le développement régional.....	14
13. Que des communautés autochtones soient associées à la réalisation des prochains essais d'APP, lorsque le territoire les concerne .....	14

## RECOMMANDATIONS SUR LE DÉPLOIEMENT ET LA SUITE DES TRAVAUX

### Le comité de coordination recommande :

14. Que les APP, dans la zone centre, soient utilisées pour consolider le réseau d'aires protégées strictes par une efficacité accrue de la conservation de la biodiversité et une conciliation de la protection avec les objectifs de développement social et économique .....	19
15. Que des réserves fauniques, ou des portions de celles-ci, qui jouxtent des aires protégées strictes soient considérées pour l'implantation des APP.....	19
16. Que la contribution possible des APP à la protection de l'habitat du caribou forestier soit vérifiée par un essai sur le terrain.....	20
17. Que la possibilité d'utiliser des APP pour l'atteinte des objectifs de conservation du Plan Nord soit expérimentée par un essai de mise œuvre visant notamment l'étude de la compatibilité des activités de développement minier ou énergétique avec ce type d'aires protégées .....	21
18. Que des APP soient expérimentées dans la zone sud par un essai de mise en œuvre réalisé en forêts privées, préférablement en périphérie d'aires protégées strictes.....	22
19. Que le concept d'APP soit expérimenté dans la zone marine par la réalisation d'un essai de mise en œuvre sous la direction du GBAMP .....	23

## RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE LA RÉFLEXION SUR LA GOUVERNANCE

### Le comité de coordination recommande :

20. Que le modèle de gouvernance proposé soit testé pour la création et la gestion d'APP et adapté aux différents contextes territoriaux.....	32
21. Que la production du plan directeur et l'accompagnement de sa mise en œuvre et de son suivi soient confiés à un responsable d'APP, sous la supervision du MDDELCC.....	32



# 1. Introduction

Le gouvernement du Québec expérimente le concept d'APP depuis 2011, dans le but de l'adapter à son contexte territorial. Les résultats de cette expérimentation sont présentés en trois tomes. Le premier tome présente une vision (définition, rôles et axes de développement) des APP adaptée au contexte québécois (Comité de coordination APP 2016a). Le deuxième tome est consacré à l'estimation des conditions de faisabilité de ce concept par l'analyse de deux projets pilotes menés dans les réserves fauniques Mastigouche et de Matane (Comité de coordination APP 2016b).

Le présent tome, le troisième, est divisé en trois grands chapitres principaux. L'un présente une synthèse des constats tirés de l'expérimentation ainsi que les recommandations qui s'en dégagent. Le suivant établit des recommandations sur le déploiement des APP au Québec et sur la suite des travaux. Enfin, le dernier propose une réflexion sur la gouvernance de ce type d'aires protégées et liste des recommandations qui en découlent.





# 2.

## Concept d'APP

### 2.1. CONSTATS GÉNÉRAUX

Le gouvernement du Québec a pris plusieurs engagements en matière d'aires protégées et de conservation pour son territoire :

- Le 18 avril 2011, il s'est engagé à conserver, en 2015, 12 % de la superficie du territoire du Québec avec différents types d'aires protégées, dont les aires protégées avec utilisation durable des ressources naturelles (Gouvernement du Québec 2011). Ce sont ces dernières que l'on désigne aujourd'hui sous le vocable d'APP.
- Il adhère aux Objectifs d'Aichi de la Convention sur la diversité biologique (CDB 2011), dont l'objectif 11, qui vise à ce que, d'ici 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux d'intérieures et 10 % des zones marines et côtières soient conservées au moyen de réseaux écologiques représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin.
- Dans le cadre du Plan Nord, lors de l'annonce du 8 avril 2015, le gouvernement du Québec a confirmé son engagement voulant qu'une superficie de 20 % du territoire du Plan Nord soit constituée d'aires protégées d'ici 2020, dont au moins 12 % en forêt boréale au nord du 49<sup>e</sup> parallèle (Gouvernement du Québec 2015b).
  - Du même coup, le gouvernement du Québec s'est engagé à préciser les mesures de conservation qui viseront à mettre 50 % du territoire situé au nord du 49<sup>e</sup> parallèle à l'abri d'activités industrielles d'ici 2035. Les 30 % de territoire qui restent seront voués à la protection de l'environnement, à la sauvegarde de la biodiversité et à la mise en valeur de divers types de développement. Ce territoire devra être déterminé à l'aide d'un mécanisme d'affectation prioritaire en élaboration jusqu'en 2020.

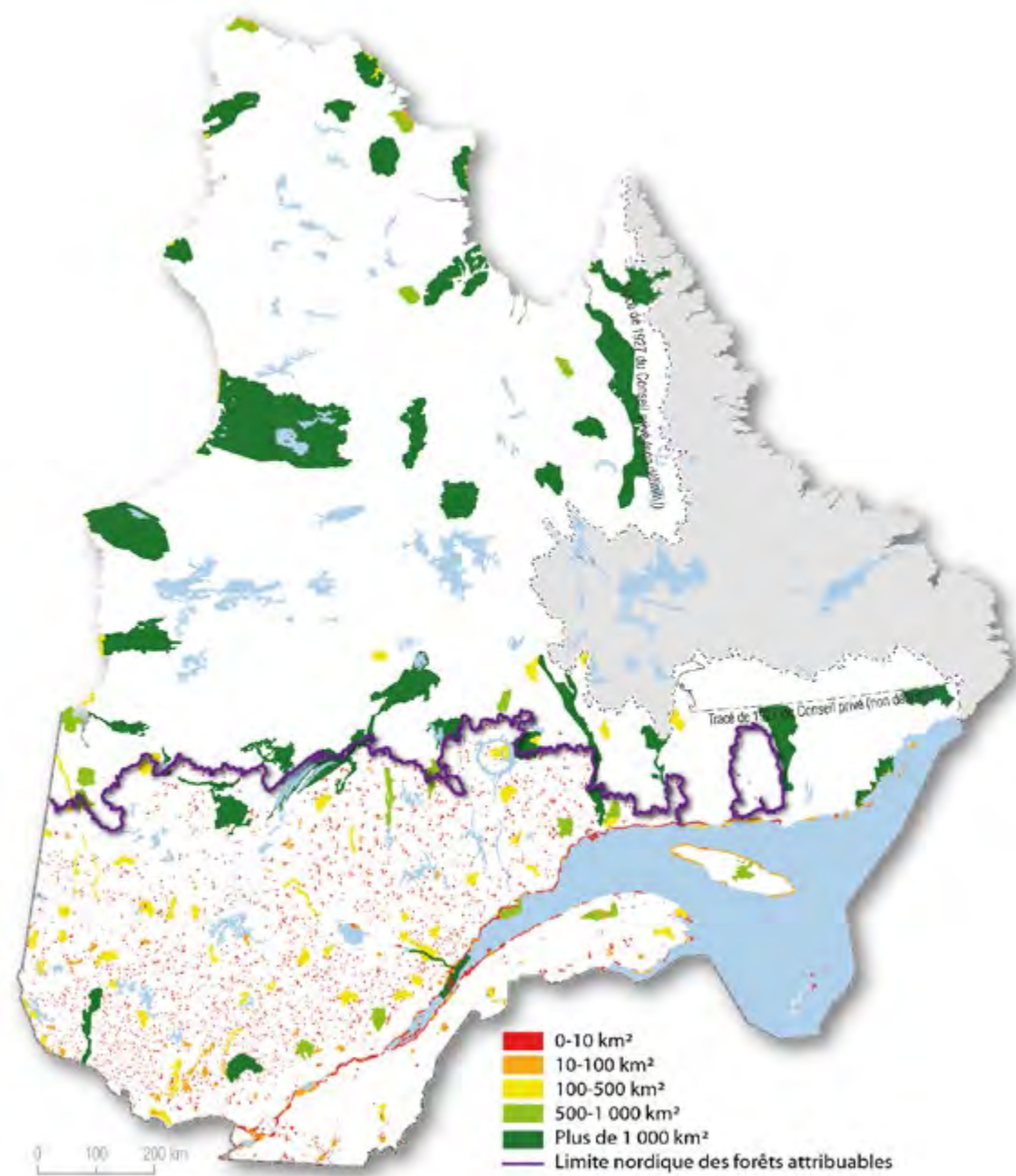
- Dans le cadre de la Stratégie maritime, le 29 juin 2015, le gouvernement du Québec s'est engagé à atteindre les engagements internationaux de la CDB en créant, en collaboration et en concertation avec le gouvernement fédéral, un réseau représentatif d'aires marines protégées couvrant au moins 10 % de sa superficie marine, et en ajoutant au Québec des aires marines protégées répondant notamment aux enjeux de biodiversité et aux besoins des espèces à statut précaire du Saint-Laurent, dont le béluga (Gouvernement du Québec 2015a).
- Dans le cadre de la Stratégie d'aménagement durable des forêts (Gouvernement du Québec 2015c), le MFFP souhaite participer avec le MDDELCC à la définition d'une gamme élargie de statuts d'aires protégées où certaines activités de mise en valeur des ressources pourraient être pratiquées.

Depuis la mise en œuvre du Plan d'action stratégique sur les aires protégées en 2002, la création d'aires protégées strictes (généralement sans activité industrielle) et de grande envergure se heurte à d'importantes limites socioéconomiques dans la portion méridionale du Québec :

- Au sud de la limite nordique d'exploitation des forêts, les aires protégées strictes demeurent souvent de petite taille et relativement isolées les unes des autres dans une matrice territoriale fortement influencée par l'activité humaine (figure 1).
- Ce contexte limite la capacité des aires protégées strictes à assurer la conservation d'écosystèmes fonctionnels à l'échelle écorégionale. En conséquence, il s'avère important de combler les lacunes qui résultent de ce contexte particulier en mettant au point de nouveaux outils de conservation qui y sont plus adaptés.

En rendant possible la constitution d'ensembles d'aires protégées de différentes catégories de gestion de l'UICN, les APP présentent un grand potentiel de développement du réseau d'aires protégées. Leur utilisation pourrait accroître la performance de ce réseau et ainsi permettre le respect des engagements du Québec. Ces ensembles d'aires protégées seraient composés d'aires protégées strictes (catégories de gestion I à IV de l'UICN) assurant la représentativité des régions naturelles ainsi que d'APP (catégories de gestion V à VI de l'UICN) contribuant à l'efficacité de la conservation de la biodiversité à l'échelle écorégionale. Ces ensembles d'aires protégées viseraient des superficies importantes (de l'ordre de 2 000 à 5 000 km<sup>2</sup> par endroits) puisque la taille, en association avec la naturalité et la connectivité, est un des facteurs déterminants de la résilience écologique.

Figure 1. Dimension des aires protégées selon la classe de superficie en 2015



Les APP correspondent aux catégories de gestion d'aires protégées V et VI de l'UICN. La CDB et l'UICN reconnaissent que ces catégories d'aires protégées contribuent de manière importante à la conservation de la diversité biologique (annexe 1). Les APP sont utilisées par plusieurs États et territoires comme un outil de protection et de mise en valeur des patrimoines naturel et culturel. L'UICN reconnaît le caractère non hiérarchique des catégories de gestion d'aires protégées (de I à VI) (Dudley 2008).

Contrairement à certaines perceptions, des activités industrielles comme la foresterie et l'agriculture sont courantes dans les APP à travers le monde :

- Les exemples européens du parc national des Cévennes en France, du parc national des Cairngorms au Royaume-Uni et du parc naturel de Cadi-Moixero en Espagne en témoignent (voir notamment l'annexe 1 de Comité de coordination APP 2016a).
- Ces activités industrielles y sont réalisées en concordance avec les objectifs de conservation du territoire.
- La réalisation de ces activités n'empêche pas la reconnaissance à l'échelle internationale de ces territoires en tant que « véritables » aires protégées lorsque la conservation de la biodiversité a préséance sur la mise en valeur du territoire.

En Amérique du Nord, l'utilisation de ce type d'aires protégées est restée, jusqu'à ce jour, relativement marginale. Cependant, des exceptions notables existent : le parc Algonquin en Ontario, le parc des Adirondacks aux États-Unis ou le corridor biologique mésoaméricain en Amérique centrale en témoignent.

Au Québec, la définition d'« aire protégée » de la LCPN ne prescrit pas l'interdiction des activités industrielles pour tous les types d'aires protégées :

- C'est la définition de chacun des statuts qui le fait ou ne le fait pas, selon le type d'aires protégées recherché et en fonction des objectifs poursuivis. Par exemple, les activités industrielles sont légalement interdites par des statuts d'aires protégées strictes visant différents degrés de préservation comme les réserves écologiques, les réserves de biodiversité et les parcs nationaux du Québec.
- Les activités industrielles ne sont pas interdites *a priori* pour le statut de paysage humanisé (catégorie V) de la LCPN, qui permet la gestion d'activités industrielles liées à l'agriculture et à la foresterie notamment.
- Certaines aires de confinement du cerf de Virginie (catégorie IV) sont reconnues au Registre des aires protégées du Québec depuis 2007 même si elles accueillent des activités forestières industrielles. La gestion de ces territoires doit toutefois prévoir des mesures qui assurent que les activités forestières respectent les objectifs de conservation de l'habitat de cette espèce. Certains types de coupes forestières favorisent la qualité de l'habitat recherché par le cerf de Virginie.

---

### Rôles proposés pour l'APP au Québec

1. Restaurer ou maintenir la naturalité pour renforcer la résilience des écosystèmes.
2. Permettre une gestion active de la biodiversité par l'intermédiaire d'activités de mise en valeur.
3. Participer à la vitalité sociale et économique des communautés.

(Comité de coordination APP 2016a)

Le concept d'APP bouscule des paradigmes bien ancrés concernant la manière d'utiliser ou de protéger les milieux naturels au Québec et au Canada :

- D'une part, il implique un réexamen de l'approche traditionnelle des aires protégées, axée principalement sur une préservation stricte où l'humain est assimilé à un spectateur de la nature ou limité à une utilisation folklorique des ressources du territoire.
- D'autre part, ce concept remet en question l'approche qui considère que la conservation de la nature impose des contraintes qui engendrent inévitablement des effets dommageables pour le développement socioéconomique.

Le concept d'APP reconnaît que la conservation doit pouvoir s'adapter aux particularités tant écologiques que socioéconomiques du territoire. D'un système normatif applicable aux aires protégées strictes et misant essentiellement sur un régime d'interdictions, on passe avec les APP à une approche de gestion – par enjeu et solution – plus modulable. Il n'y a pas d'activités interdites *a priori*, qu'elles soient industrielles ou non. Le régime d'activités est principalement établi en fonction des objectifs de conservation et de la manière dont la mise en valeur des ressources permet de les atteindre. Cette approche favorise les pratiques innovantes, dans le respect des lois et règlements en vigueur.

Dans d'autres pays, comme la France et le Royaume-Uni, les APP sont considérées comme des projets de territoire mobilisant les communautés. Ces projets de territoire visent un développement durable compatible avec les objectifs des aires protégées et la valorisation de leurs éléments culturels et patrimoniaux caractéristiques. Au Québec, l'APP pourrait contribuer de manière heureuse à la reconnaissance de l'histoire et du patrimoine naturel et culturel qui forgent l'identité des communautés locales et régionales, tout en favorisant le développement d'une économie verte.

### 2.1.1. Recommandations

**Le comité de coordination recommande :**

#### **1. Que le concept d'APP soit reconnu et mis en œuvre sur les terres du domaine de l'État pour bonifier le réseau d'aires protégées**

Les quatre années d'expérimentation du concept d'APP permettent de conclure que ce type d'aires protégées peut jouer un rôle clé dans le développement d'un réseau efficace en matière de conservation de la biodiversité au Québec. La combinaison d'APP avec des aires protégées strictes, telle qu'étudiée dans cette expérimentation, permettrait une meilleure conservation de la biodiversité des écosystèmes et des espèces à l'échelle écorégionale, en même temps que l'acceptation d'un certain degré d'utilisation durable du territoire dans la zone périphérique aux aires protégées strictes constituée en APP. Le développement de stratégies territoriales d'APP qui recherchent la haute compatibilité et le caractère mutuellement bénéfique des activités

de protection et de mise en valeur de ces territoires est novateur. Cette expérimentation a permis de démontrer que le Québec possède l'expertise nécessaire pour appliquer ce concept d'aires protégées sur les terres du domaine de l'État. Le comité recommande donc d'adopter et de mettre en œuvre le concept d'APP. Il invite à inclure explicitement les APP dans les différentes stratégies de conservation de la biodiversité, d'aires protégées et d'aménagement du territoire.

## **2. Que le développement des APP soit articulé autour des trois principaux rôles suivants :**

- 1) la restauration ou le maintien de la naturalité pour renforcer la résilience des écosystèmes,**
- 2) l'ouverture à une gestion active de la biodiversité et**
- 3) la participation à la vitalité sociale et économique des communautés**

Les APP devraient être utilisées en complémentarité avec les aires protégées strictes, dans une perspective de planification écorégionale de la conservation. Les APP présentent suffisamment de souplesse pour s'adapter aux différents contextes territoriaux du Québec tout en répondant aux trois principaux rôles énoncés dans cette recommandation. Ajouter des APP sur le territoire permettrait de créer et de gérer, par des moyens légaux et administratifs, des zones de transition entre le territoire aménagé et les secteurs de préservation stricte comme les parcs nationaux et les réserves de biodiversité. Ces zones caractérisées par un haut degré de naturalité contribueraient à une meilleure connectivité des habitats ainsi qu'au continuum des processus écologiques, cela dans le but de favoriser la résilience des écosystèmes. La gestion active de la biodiversité est une façon proactive de répondre à la nécessité de s'adapter à différentes problématiques comme les changements climatiques, des problèmes de surpopulation d'espèce, le contrôle d'espèces envahissantes ou des enjeux de prédation. Le concept d'APP permet aussi d'offrir aux communautés régionales une option supplémentaire de conservation qui participe à leur vitalité par les ponts qu'elle crée entre la conservation de la biodiversité et le développement économique.

## **3. Que l'APP soit principalement utilisée lorsque la conservation de la biodiversité d'un territoire particulier soulève d'importants enjeux d'intégration des objectifs écologiques à ceux du développement économique et social**

L'APP peut jouer un rôle clé dans plusieurs régions du Québec où les enjeux (problèmes ou opportunités) de conciliation entre des objectifs écologiques et de développement économique et social sont importants. À l'instar de plusieurs États dans le monde, le Québec aurait avantage à utiliser ce type d'aires protégées aux endroits qui présentent de telles situations difficiles à résoudre. L'APP permet une utilisation durable du territoire – les activités industrielles n'étant pas interdites *a priori* – dans un contexte de conservation de la biodiversité. L'application de ce type d'aires protégées en des lieux stratégiques du territoire (lieu de convergence d'enjeux écologiques et économiques, par exemple) aura une incidence sur divers secteurs d'activité, notamment en modulant le taux de prélèvement de certaines ressources, à l'exemple des deux projets pilotes de cette expérimentation (Comité de coordination APP 2016b).

#### **4. Qu'un statut d'APP soit défini dans la LCPN et que des ententes administratives soient utilisées comme mesures transitoires avant l'inclusion de ce statut dans cette loi**

L'encadrement légal et administratif d'une APP est, comme pour tout type d'aires protégées, une condition importante pour la pérennité des mesures de conservation et la crédibilité du statut de protection. Les modifications législatives suivantes sont recommandées : l'inclusion d'un statut d'APP dans la LCPN, la définition de ce statut à titre d'« aire protégée » au sens du chapitre I de cette loi ainsi que la description des principes d'établissement et de gestion de ce type d'aires protégées. Considérant que l'entrée en vigueur des modifications législatives peut demander plusieurs années, il est aussi recommandé, afin de ne pas retarder l'application de ce concept, d'encadrer, pendant la période transitoire, l'établissement et la gestion d'APP par des ententes administratives convenues entre les ministères et partenaires concernés. La mise en réserve pour fins d'aires protégées serait utilisée pendant cette période transitoire. En raison de l'introduction du statut d'APP dans la LCPN, il faudra en outre, pour assurer un arrimage légal cohérent, faire l'examen des modifications à apporter aux autres lois et règlements touchant l'aménagement du territoire.

#### **5. Que les APP soient comptabilisées au Registre des aires protégées du Québec**

L'inscription des APP au Registre des aires protégées du Québec est une condition essentielle à la reconnaissance des efforts de conservation faits par les différents partenaires engagés dans ce processus d'aménagement du territoire. Cette inscription serait possible après l'approbation du plan directeur de l'APP par le gouvernement. Un statut provisoire d'APP reconnu au Registre devrait être utilisé pendant une période d'ajustement des activités à la gestion de ce type d'aires protégées. L'inscription au registre serait aussi possible lorsque l'APP serait établie selon une ou des ententes administratives, à l'instar des autres types d'aires protégées. La désignation d'une APP serait réévaluée lors du renouvellement du plan directeur.

#### **6. Que des lignes directrices pour la création et la gestion d'APP soient produites à l'échelle nationale, assorties des consultations d'usage**

Il est recommandé d'encadrer les APP par des lignes directrices produites à l'échelle nationale afin d'assurer leur cohérence au sein du réseau québécois d'aires protégées et de garantir la crédibilité de la démarche. Il faudrait notamment, dans ces lignes directrices, expliciter les principes et les critères de déploiement ainsi que les principes de gestion des APP en s'inspirant des résultats de la présente expérimentation. Les lignes directrices devraient être l'objet d'une consultation auprès des différents partenaires du gouvernement, dont les Autochtones. Elles devraient être révisées en synergie au moyen d'essais de mise en œuvre d'APP et finalisées au terme d'une période de rodage.

## **7. Que les trois tomes de la présente expérimentation soient transmis à l’UICN à titre de contribution à la réflexion internationale sur l’utilisation des aires protégées de catégories de gestion V et VI.**

La présente expérimentation est aussi une contribution du Québec à la réflexion internationale sur l’utilisation des APP (catégories de gestion V et VI de l’UICN). Elle constitue un apport concret à la motion 61 adoptée lors du Congrès mondial de la nature de 2008 à Barcelone (Espagne), pour sa 4<sup>e</sup> session (annexe 1). Cette motion stipule que l’UICN accueille avec satisfaction les travaux qui témoignent de la contribution des catégories V et VI à la conservation de la diversité biologique et qui encouragent, par la publication d’études de cas et de guides méthodologiques, l’élaboration de plans de gestion dans les aires naturelles des catégories V et VI.

### **2.2. CONSTATS DÉCOULANT DES PROJETS PILOTES**

Cette section résume les constats liés aux deux projets pilotes réalisés dans le cadre du projet d’expérimentation d’APP. Rappelons que les territoires étudiés sont les réserves fauniques Mastigouche et de Matane, qui jouxtent respectivement les parcs nationaux de la Mauricie (Parcs Canada) et de la Gaspésie (Parcs Québec). Les résultats de ces projets pilotes sont présentés dans le tome 2 de cette expérimentation (Comité de coordination APP 2016b). Voici les principaux constats desquels se dégagent quelques recommandations :

- Les projets pilotes ont fait appel à la participation de plusieurs ministères, partenaires et acteurs liés aux territoires étudiés, ce qui a permis une co-construction des stratégies territoriales d’APP. La participation des comités d’experts, des comités de travail et des tables des partenaires des deux régions d’analyse a fait évoluer la compréhension du concept d’APP au Québec.
- Le maillage entre les parcs nationaux et les réserves fauniques (projets pilotes d’APP) étudiés dans cette expérimentation forme deux ensembles potentiels d’aires protégées multicatégories couvrant plus de 2 000 km<sup>2</sup> chacun en forêt publique aménagée :
  - La grande taille des ensembles d’aires protégées multicatégories formés par la combinaison APP-parc national a permis de planifier des mesures de conservation à l’échelle écorégionale et de consolider le rôle de préservation des parcs nationaux (noyaux de préservation) ainsi que des espèces qui leur sont associées (par exemple, le caribou montagnard dans le cas du parc de la Gaspésie et de la réserve faunique de Matane).
  - Dans le contexte actuel, il s’avère impossible d’agrandir les deux parcs nationaux et de les porter à des superficies d’un tel ordre au moyen des différents statuts d’aires protégées strictes, en raison de l’importance socioéconomique des territoires méridionaux adjacents.



- L'approche par enjeu et solution appliquée aux cinq axes des plans directeurs d'APP (écologique, économique, social et patrimonial, gouvernance et innovation) a permis de mettre au point des stratégies territoriales d'APP adaptées aux deux territoires des projets pilotes pour les activités qui ont été étudiées<sup>4</sup> :
  - Ces stratégies comportent des objectifs, des cibles et des exemples d'actions qui articulent la gestion d'une APP et qui sont complémentaires aux objectifs des parcs nationaux adjacents.
- Plusieurs des actions proposées par les deux stratégies territoriales d'APP demeurent cohérentes avec les pratiques existantes sur les territoires de projets pilotes :
  - Un bon nombre d'entre elles ne nécessiteraient aucun changement dans la gestion du territoire.
  - Pour celles qui nécessitent des changements, c'est souvent l'effort de conservation qui est à ajuster (cibles plus élevées, seuils différents, modalités d'intervention adaptées, variation dans les superficies mises en valeur, etc.) afin que soient atteints les objectifs de l'APP.
- Les actions proposées dans les stratégies territoriales d'APP répondent à des enjeux concrets pour les deux territoires des projets pilotes. Elles ont le potentiel d'améliorer la qualité de la protection des réserves fauniques et des parcs nationaux adjacents ainsi que celle des espèces menacées ou vulnérables qui fréquentent ces territoires.
- Les stratégies territoriales d'APP démontrent aussi l'importance du rôle de gestion active de la biodiversité que peut jouer l'APP au Québec :
  - En agissant sur des variables qui influent directement sur la biodiversité (vieilles forêts, naturalité forestière, fermeture de routes, connectivité, etc.);
  - En agissant sur la densité des populations fauniques (modulation de la pression de chasse, gestion des prédateurs lorsque cela est pertinent, modulation de l'ensemencement, etc.).
- L'application de stratégies territoriales d'APP peut avoir des effets importants sur la possibilité forestière des territoires concernés. Ces effets locaux seraient de moindre importance une fois rapportés à l'échelle d'une unité d'aménagement ou d'une région administrative. Il faut également considérer que l'APP permet de maintenir un approvisionnement en bois dans une aire protégée, ce qui constitue un changement important au Québec par rapport à l'approche traditionnelle qui y interdit la récolte de bois à des fins commerciales.

---

<sup>4</sup> Les principales activités étudiées dans cette expérimentation sont de nature forestière et faunique.

---

## Principaux changements anticipés estimés lors de l'application du concept d'APP sur les territoires des projets pilotes des réserves fauniques Mastigouche et de Matane

1. Une augmentation importante des superficies occupées par les vieilles forêts par rapport aux planifications forestières actuelles.
2. La conversion progressive des forêts artificielles et altérées en forêts semi-naturelles et quasi naturelles.
3. Un contrôle plus important de l'érosion lié à la sénescence du réseau routier.
4. La diminution de la densité du réseau routier dans les zones fréquentées par des espèces sensibles à cette infrastructure.
5. Une modulation de l'ensemencement des cours d'eau aux fins de pêche récréative.
6. Des actions ciblées pour assurer l'équilibre sylvo-cynégétique des populations d'herbivores en l'absence d'une prédation suffisante.
7. Le maintien des activités forestières compatibles avec les objectifs de conservation de l'APP et d'une possibilité forestière dans un contexte d'aires protégées.
8. Le maintien ou l'amélioration de la qualité de l'expérience des activités liées à la faune.
9. La création de destinations touristiques complémentaires aux parcs nationaux.
10. La poursuite du développement d'une sylviculture axée sur la qualité des bois.
11. Pour le cas particulier du territoire de Matane : l'élaboration de mesures d'encadrement des activités de développement minier et énergétique en cohérence avec les objectifs de la stratégie territoriale d'APP.
12. La mise en valeur du patrimoine culturel de ces territoires.
13. Dans le cas de Matane : l'établissement de cibles élevées en matière de connectivité des massifs forestiers.
14. Un mécanisme assurant l'équité et un climat de confiance entre les acteurs.
15. La détermination et l'application de mesures transitoires pour l'adaptation des pratiques.
16. La création de sites de démonstration des pratiques exemplaires en matière de développement durable.

L'analyse des effets d'une APP sur la possibilité forestière est à développer. Des scénarios autres que ceux explorés dans le tome 2 ainsi que l'étude de différentes options d'adaptation du secteur forestier devront être approfondis dans une phase d'implantation d'APP. Il en va de même pour d'autres secteurs d'activité, tels que les activités fauniques, énergétiques, minières, foncières et territoriales, pour lesquels l'effet des changements anticipés n'a pas été quantifié dans le cadre des projets pilotes.

## 2.2.1. Recommandations

**Le comité de coordination recommande :**

### **8. Que la réalisation d’essais de mise en œuvre d’APP débute à court terme**

Les quatre années d’expérimentation réalisées à l’aide de projets pilotes dans deux réserves fauniques ont permis de jeter les bases conceptuelles nécessaires à l’établissement et à la gestion d’APP au Québec. Elles ont aussi permis d’estimer les changements induits par ce type d’aires protégées sur la gestion des territoires concernés et sur les activités étudiées. La prochaine étape consiste à tester l’approche au moyen de changements réels sur le terrain. Cette démarche consisterait à cibler des partenaires, à délimiter des territoires d’essais de mise en œuvre, à confectionner des plans directeurs (dont une stratégie territoriale d’APP) et à appliquer les actions découlant de ces plans sur le terrain pendant une période déterminée. Ces essais de mise en œuvre du concept d’APP permettraient de mesurer les effets réels des changements, d’appliquer des mesures d’adaptation et de mesurer plus précisément les bénéfices écologiques, économiques et sociaux. De plus, ces essais permettraient de roder le processus de création et de gestion des APP et d’approfondir l’expérimentation des autres activités. Un statut provisoire d’APP pourrait être utilisé durant cette période d’essais de mise en œuvre.

### **9. Qu’une étude de préfaisabilité, réalisée avant la mise en œuvre de chacun des essais d’APP, serve à évaluer les effets anticipés et à élaborer un montage financier**

L’étude de préfaisabilité permet de connaître les avantages et les inconvénients de chacun des projets candidats d’APP en fonction des dimensions écologiques, économiques, sociales et culturelles. Elle vise notamment l’estimation des effets anticipés sur les différents secteurs d’activité, ainsi que l’évaluation de la viabilité économique, des ressources humaines et financières requises et des conditions de réalisation des projets. Grâce à cet exercice, il est possible de proposer un mode de gouvernance adapté au territoire, à ses acteurs et à ses enjeux. Par ses analyses préliminaires et l’élaboration d’un montage financier, l’étude de préfaisabilité doit permettre de statuer sur le passage ou non du projet d’APP à la phase de réalisation.

### **10. Qu’un plan directeur soit élaboré pour encadrer la gestion territoriale des APP**

Il est proposé de produire un plan directeur pour encadrer la protection et la mise en valeur de chaque territoire d’APP. Ce plan directeur établirait, en fonction des balises édictées dans les lignes directrices, le régime d’aménagement applicable à chaque APP. Sa conception devrait se faire selon les cinq axes d’aménagement proposés par la présente expérimentation (écologique, économique, social et patrimonial, gouvernance et innovation). Le plan directeur devrait assurer la compatibilité des pratiques avec le concept d’APP ainsi que leur suivi. Les partenaires agissant sur le territoire de l’APP auraient ainsi à donner suite aux dispositions du plan directeur en intégrant les objectifs et les cibles poursuivis dans la gestion de leurs activités et en déterminant les

moyens appropriés pour y parvenir<sup>5</sup>. Ce plan devrait figurer parmi les obligations légales et administratives de ce type d'aires protégées. Il serait approuvé par le gouvernement, et le MDDELCC superviserait sa production, sa mise en œuvre et son suivi, en collaboration avec les ministères et partenaires. La préparation de ce plan devrait inclure une analyse approfondie des changements et des effets anticipés pour les différents secteurs d'activité associés au territoire visé.

### **11. Que soit défini un statut provisoire d'une durée suffisante pour réaliser les changements nécessaires à l'établissement et à la gestion d'une APP**

Il faudra parfois moduler dans le temps et dans l'espace les changements apportés aux actions de protection et de mise en valeur afin de laisser une période d'adaptation aux partenaires et aux acteurs pour qu'ils puissent concrétiser les modifications nécessaires aux nouvelles exigences de l'APP. La période d'adaptation est particulièrement importante lors de l'implantation de nouvelles pratiques qui doivent faire leurs preuves sur le terrain. Le plan directeur devrait donc prévoir du temps pour cette étape. Un statut provisoire d'APP devrait être accordé durant cette période.

### **12. Que la création et la gestion d'APP s'inscrivent dans le développement régional**

Plusieurs partenaires engagés dans les deux projets pilotes ont démontré l'intérêt d'inscrire l'approche APP dans le développement régional. La volonté des gouvernements de revitaliser l'économie et le tissu social des communautés rurales ou autochtones, tout en valorisant les patrimoines naturels et culturels des territoires, est à la base de la création de la plupart des APP dans le monde. La participation des populations locales et autochtones ainsi que le soutien des autorités gouvernementales au développement de ces communautés sont des conditions de base au succès de cette entreprise. Les APP peuvent être utilisées comme un vecteur d'économie verte dans une perspective de labélisation environnementale des pratiques de mise en valeur du territoire.

### **13. Que des communautés autochtones soient associées à la réalisation des prochains essais d'APP, lorsque le territoire les concerne**

Depuis 2006, certaines communautés autochtones ont manifesté un intérêt pour l'utilisation du concept d'APP. La présente expérimentation n'a pas permis de prendre en compte les enjeux de gouvernance dans un contexte autochtone. La suite des travaux sur les APP au Québec aurait avantage à le faire dans le cadre d'essais de mise en œuvre.

---

5 La question de la gouvernance sera approfondie au chapitre 4.

# 3.

## Déploiement et suite des travaux

Le déploiement éventuel des APP au Québec nécessite une réflexion sur le choix des projets et leur priorisation. Le présent chapitre propose des principes pouvant guider cette sélection<sup>6</sup>. Au-delà de l'expérimentation réalisée de 2011 à 2015 dans le contexte restreint de deux réserves fauniques, ce chapitre suggère quelques principes pour le déploiement des APP dans différents contextes territoriaux. Ces principes rappellent le rôle complémentaire que peuvent jouer les APP dans la bonification du réseau d'aires protégées.

### 3.1. PRINCIPES DE DÉPLOIEMENT

#### L'efficacité de la conservation sur le territoire

L'amélioration de l'efficacité de la conservation (naturalité, taille des aires protégées, connectivité, restauration d'habitats, gestion d'espèces en situation précaire, actions d'adaptation aux changements climatiques, etc.) devrait guider la localisation ainsi que la délimitation des APP à l'échelle des écorégions. L'étude des projets pilotes a permis de relever plusieurs enjeux qui débordent largement les limites des deux parcs nationaux concernés. Bonifier les mesures actuelles de gestion prises en périphérie de ces parcs nationaux permettrait d'améliorer la conservation de la biodiversité à l'échelle écorégionale. La détermination des lacunes d'efficacité et de représentativité du réseau d'aires protégées à cette échelle est donc l'une des étapes préalables au déploiement d'APP. Celle-ci permettrait de dégager les territoires où l'établissement d'une APP pourrait entraîner des gains significatifs en matière d'efficacité de la conservation<sup>7</sup>.

#### La progression dans des zones de stagnation

La progression du réseau d'aires protégées se heurte à d'importantes limites socioéconomiques dans plusieurs régions de la portion méridionale du Québec. Implanter des APP dans ces régions permettrait la poursuite de la

6 La recommandation 9, qui porte sur l'étude de préféabilité, s'inscrit aussi dans cette démarche.

7 Il serait possible de faire cette analyse pourrait en mettant à jour les portraits écorégionaux d'aires protégées réalisés par le MDDELCC.

progression du réseau, grâce à une approche de conservation plus souple qui miserait sur des actions hautement compatibles, voire mutuellement bénéfiques, en matière de conservation et d'utilisation durable du territoire.

### **L'atteinte des cibles d'aires protégées**

Le gouvernement du Québec s'est fixé différentes cibles d'aires protégées dans le cadre de ses orientations stratégiques, du Plan Nord et de la Stratégie maritime (voir chapitre 2). Le déploiement d'APP sur le territoire québécois doit contribuer à l'atteinte de ces cibles qui, ensemble, permettront de réaliser les objectifs internationaux d'Aichi (CDB 2011).

### **Les initiatives des partenaires et des acteurs territoriaux**

Le concept d'APP soulève un intérêt auprès de divers partenaires, acteurs et communautés (autochtones ou non) qui désirent concilier différents besoins (écologiques, sociaux ou économiques) sur un territoire important pour la biodiversité. Le processus de déploiement des APP aurait avantage à miser sur la volonté exprimée par ces communautés et ces organisations qui souhaitent s'impliquer. L'adhésion des différents ministères et partenaires ainsi que des acteurs territoriaux constitue l'une des conditions de succès d'un projet d'APP.

## **3.2. LES PARTICULARITÉS GÉOGRAPHIQUES**

Quatre grandes zones géographiques du Québec reflètent des contextes territoriaux distincts pour le déploiement d'APP (figure 2). Le contenu du plan directeur d'APP ainsi que son modèle de gouvernance devraient être modulés en fonction des caractéristiques sociales, économiques ou écologiques de chacune des zones territoriales. L'utilisation d'APP dans la stratégie de développement du réseau d'aires protégées du Québec sera adaptée à chacune des zones. L'analyse de l'évolution du réseau d'aires protégées au cours des 15 dernières années permet d'ailleurs de constater le potentiel de contribution de ce nouvel outil de conservation par zone géographique (figure 3).

Figure 2. Les zones géographiques définies dans les Orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées, période 2011-2015.

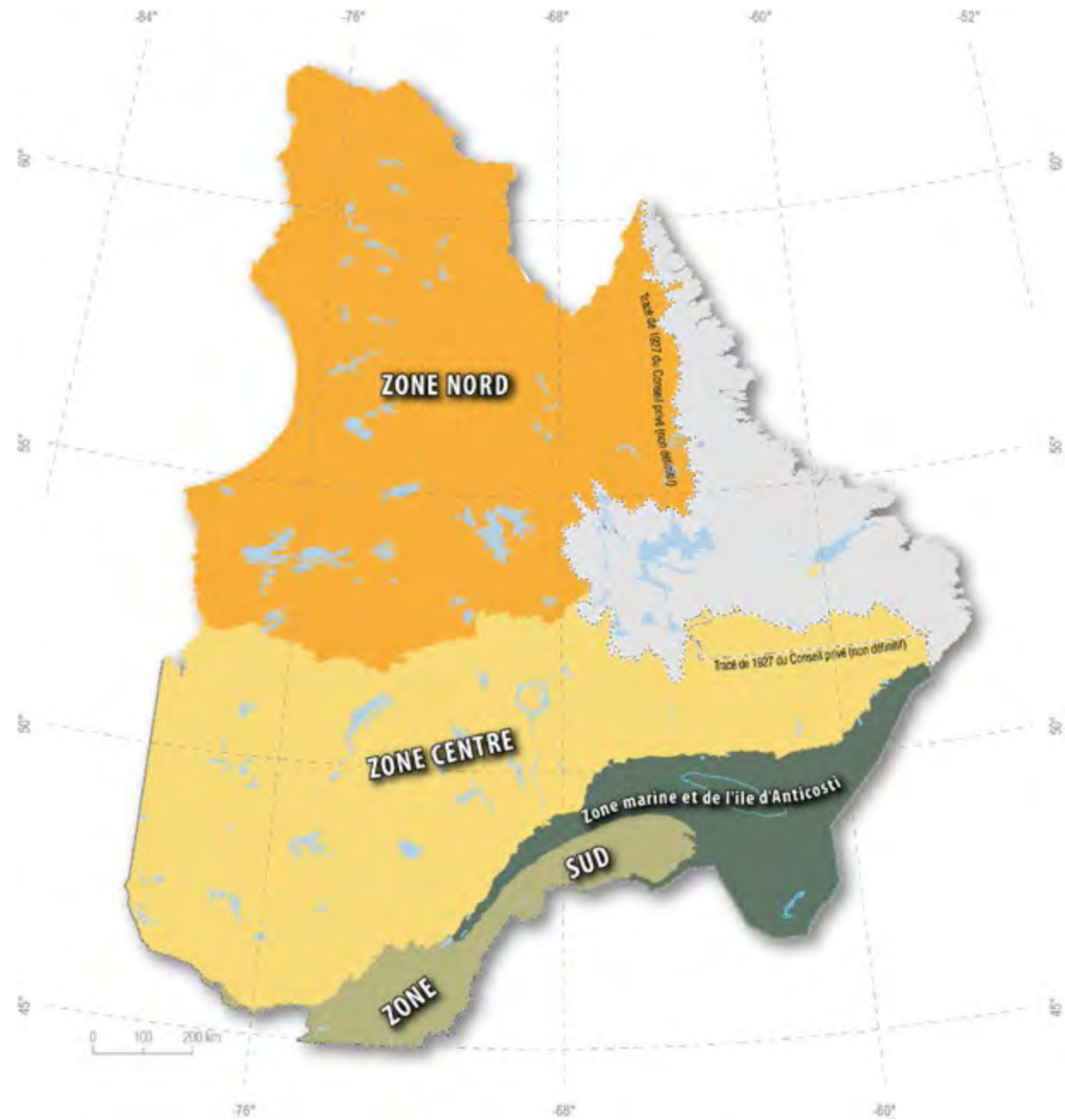
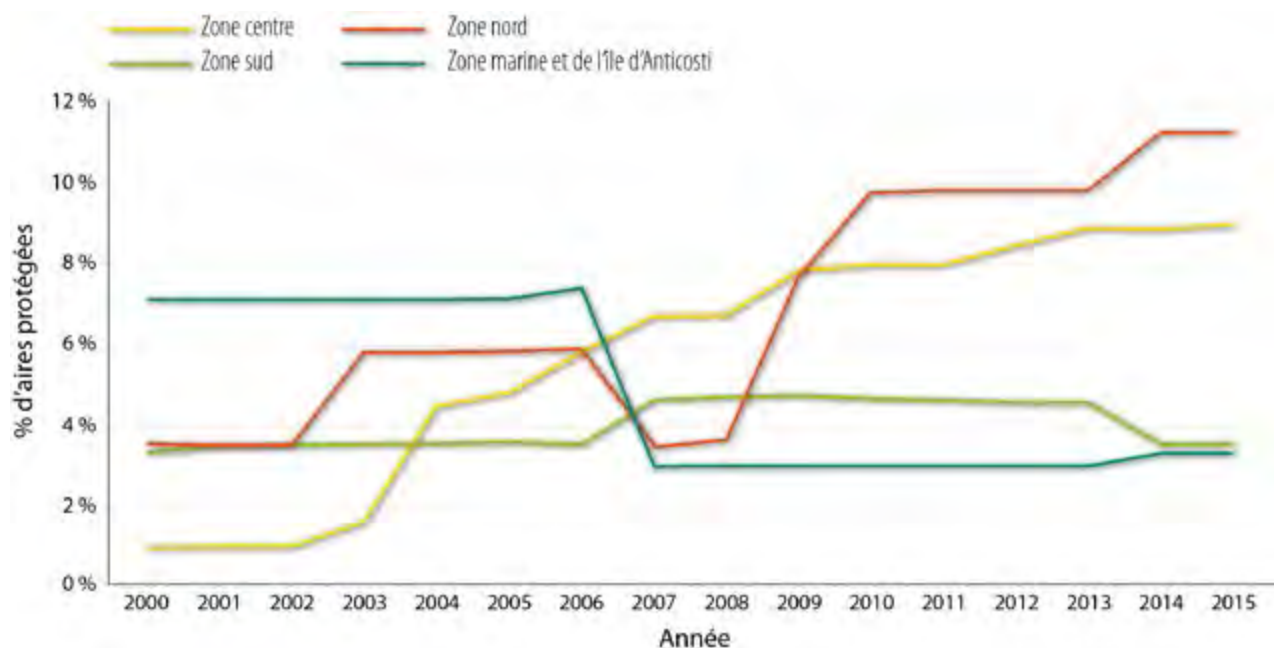


Figure 3. Évolution du pourcentage d'aires protégées des zones géographiques du Québec de 2000 à 2015



### 3.2.1. Zone centre

La zone centre est largement dominée par les forêts publiques aménagées, bien qu'il s'y trouve quelques concentrations urbaines, agricoles, agroforestières et de terres privées. Elle comporte toutefois une importante portion de forêts publiques non aménagées au nord-est. La zone centre est aussi caractérisée par de puissants cours d'eau possédant de grands potentiels hydroélectriques, dont plusieurs sont déjà exploités. Il y existe également de plus petits potentiels hydroélectriques ou éoliens exploités. De plus, cette zone est le lieu de nombreux usages récréotouristiques et elle est couverte par de vastes territoires fauniques structurés. Enfin, certains secteurs, comme les régions de l'Abitibi et de la Côte-Nord, présentent des potentiels miniers d'importance. Les aires protégées strictes, établies principalement selon le principe de représentativité, ont connu une forte croissance dans cette zone de 2000 à 2009 (figure 3). Cette croissance tend toutefois à ralentir depuis 2009, et les cibles gouvernementales ne sont pas encore atteintes. L'établissement d'APP dans cette zone contribuerait à accroître l'efficacité de la conservation des territoires qui la composent, en particulier là où les contraintes socioéconomiques ralentissent l'établissement des aires protégées strictes, restreignent leur étendue et influent sur leur configuration. Le modèle testé dans la présente expérimentation, qui combine les APP avec des aires protégées strictes, devrait y être privilégié.



### 3.2.1.1. Recommandations

**Le comité de coordination recommande :**

**14. Que les APP, dans la zone centre, soient utilisées pour consolider le réseau d'aires protégées strictes par une efficacité accrue de la conservation de la biodiversité et une conciliation de la protection avec les objectifs de développement social et économique**

Les régions administratives de la zone centre ont été l'objet de deux campagnes principalement destinées à la création d'aires protégées strictes. La première a visé, de 2002 à 2009, la cible gouvernementale de 8 % d'aires protégées représentatives. La seconde, qui a débuté en 2011, est encore en cours. Elle vise une cible gouvernementale de 12 % d'aires protégées. Or, force est de constater que l'atteinte de cette dernière cible s'avère difficile dans la majeure partie de la zone centre et que ce sont souvent les sites présentant le moins de contraintes économiques qui ont été sélectionnés pour créer des aires protégées strictes (annexe 2). Même si des gains importants en matière de représentativité du réseau d'aires protégées ont été réalisés depuis le début des années 2000, les superficies protégées restent en deçà de la cible gouvernementale et la superficie individuelle de la plupart des aires protégées strictes reste insuffisante pour que soit assurée l'efficacité des mesures de conservation à l'échelle écorégionale. C'est dans ce contexte de stagnation du réseau d'aires protégées que les APP peuvent contribuer à le faire évoluer en zone centre.

**15. Que des réserves fauniques, ou des portions de celles-ci, qui jouxtent des aires protégées strictes soient considérées pour l'implantation des APP**

Les réserves fauniques sont de vastes territoires publics structurés, dont plusieurs jouxtent ou contiennent des aires protégées strictes (parc national, réserve de biodiversité, réserve écologique, etc.). Combinées avec les aires protégées strictes, elles forment des territoires suffisamment étendus pour accueillir des APP. Les principaux prélèvements fauniques y sont déjà encadrés par le MFFP et la mise en valeur récréative y est privilégiée. La Sépaq est généralement le mandataire de gestion pour la mise en valeur des activités récréatives, tant pour les parcs nationaux de compétence québécoise que pour les réserves fauniques. Ce contexte pourrait être favorable à la gestion des APP. De plus, le statut d'APP permettrait de bonifier la protection de ces territoires voués à la conservation et à la mise en valeur de la faune. En ce sens, il est proposé que l'un des essais d'opérationnalisation d'APP se fasse, à court terme, en réserve faunique, avec la collaboration d'un parc national adjacent.

## **16. Que la contribution possible des APP à la protection de l'habitat du caribou forestier soit vérifiée par un essai sur le terrain**

La création de grandes aires protégées strictes est l'un des moyens pouvant contribuer au rétablissement du caribou forestier. Les endroits étudiés pour l'établissement de ces zones recoupent des portions de territoire comportant des enjeux économiques critiques pour les communautés régionales. Or, les grandes aires protégées strictes sont souvent établies dans des zones de moindre impact économique, hors des secteurs critiques. Dans ces portions névralgiques du territoire forestier, une stratégie territoriale d'APP, bien adaptée à ce contexte particulier, pourrait contribuer au rétablissement du caribou en mariant la protection de cette espèce et la mise en valeur du territoire. Des APP pourraient ainsi être juxtaposées aux aires protégées strictes et permettre une gestion active de l'habitat du caribou forestier inspirée des plans de rétablissement prévus pour cette espèce. À titre illustratif, la stratégie territoriale d'APP élaborée dans le cadre du projet pilote de la réserve faunique de Matane fournit des exemples de gestion active dans le contexte de l'habitat du caribou montagnard de la Gaspésie (Comité de coordination APP 2016b). La récente étude portant sur l'implantation d'une mosaïque d'aires protégées pour le caribou dans la région de la Capitale-Nationale va aussi dans ce sens (Boulfroy, *et al.* 2013).

### **3.2.2. Zone nord**

La forêt boréale ouverte (taïga) et la toundra, qui couvrent de vastes étendues de nature sauvage, caractérisent la zone nord. Il n'y a pas de mise en valeur commerciale des forêts dans cette zone. L'utilisation du territoire y est marquée par les villages cris, inuits et naskapis, par les grands complexes hydroélectriques, par des sites d'exploration et d'exploitation minières ainsi que par la présence de pourvoiries pour la mise en valeur de la faune. Le réseau d'aires protégées s'y est beaucoup développé entre 2008 et 2010 (figure 3). Depuis ce temps, sa progression a ralenti et se frappe elle aussi à des contraintes de nature économique. Ces difficultés sont d'autant plus importantes que les objectifs de conservation du Plan Nord, annoncés en avril 2015 (chapitre 2), exigent désormais une croissance soutenue et rapide du réseau des aires protégées dans cette portion du Québec. Considérant que le concept d'APP recherche la conciliation des enjeux écologiques, économiques et sociaux sur un même territoire et que ce type d'aires protégées évite d'opposer la protection et la mise en valeur pour viser plutôt à marier ces approches dans une même stratégie territoriale (incluse dans le plan directeur d'APP), il est à propos de considérer, en zone nordique, le concept d'APP comme une approche complémentaire aux aires protégées strictes là où convergent des enjeux de protection, jugés prioritaires, et des potentiels industriels.

### 3.2.2.1. Recommandation

**Le comité de coordination recommande :**

**17. Que la possibilité d'utiliser des APP pour l'atteinte des objectifs de conservation du Plan Nord soit expérimentée par un essai de mise œuvre visant notamment l'étude de la compatibilité des activités de développement minier ou énergétique avec ce type d'aires protégées**

Un essai d'APP avec potentiels miniers ou énergétiques devrait être mené sur un territoire qui est à la fois important pour la biodiversité et pour ce type de développement économique. La présente expérimentation n'a pas permis de tirer une conclusion sur les modalités d'intégration de ces types d'activités industrielles dans une APP. La possibilité de concilier ces usages avec le concept d'APP reste donc à démontrer, tant pour la phase d'exploration que d'exploitation dans le cas des potentiels miniers<sup>8</sup>. Bien qu'une réflexion ait été entamée sur cette question, des études supplémentaires devront être réalisées sur le terrain, ainsi qu'avec les partenaires et acteurs concernés, afin que soient mieux étudiés les enjeux associés à la présence de ce type de mise en valeur sur un territoire voué à la conservation de la biodiversité. Le plan directeur d'APP devra d'abord être conçu en considérant qu'il est possible de réaliser des activités minières et énergétiques sur le territoire, tant qu'elles permettent d'atteindre les objectifs et les cibles de conservation de la biodiversité. Si le degré de compatibilité est respecté, l'APP aurait alors pour effet d'inscrire le territoire dans une démarche de développement durable exemplaire. Un statut provisoire d'APP devrait être utilisé pour la réalisation de cet essai.

### 3.2.3. Zone sud

La zone sud constitue le principal écoumène<sup>9</sup> du Québec. L'urbanisation et l'agriculture marquent l'utilisation des basses-terres du Saint-Laurent, alors que les Appalaches se caractérisent généralement par une utilisation agroforestière ou forestière. La tenure privée est dominante dans cette zone, sauf dans la péninsule gaspésienne, où la tenure publique prend le dessus<sup>10</sup>. Sur le plan des ressources géologiques, cette zone est, entre autres, caractérisée par des bassins sédimentaires comportant un potentiel important en hydrocarbures. L'exploitation de ces ressources est l'objet d'un débat public.

La progression des aires protégées strictes dans cette zone demeure presque nulle depuis 2000 (figure 3), exception faite de la péninsule gaspésienne. Leur déploiement sur de grandes superficies rencontre d'importantes limitations, principalement liées au contexte de tenure privée. Le développement de la famille d'APP (catégories V et VI de l'UICN) dans la zone sud pourrait contribuer à la consolidation du réseau d'aires protégées, particulièrement aux endroits où il n'a pas été possible d'établir des aires protégées strictes de

---

8 Voir l'annexe 3 pour un résumé de l'état de la réflexion de l'UICN sur ce sujet.

9 Espace habité de la surface terrestre.

10 Le projet pilote de la réserve faunique de Matane se situe dans le contexte de la péninsule gaspésienne, donc sur des terres de tenure publique qui s'apparentent au contexte de la zone centre.

grande superficie en raison de contraintes territoriales. En contexte privé, une démarche adaptée mais reflétant le même esprit que le concept d'APP déployé au cours de la présente expérimentation serait pertinente. La désignation d'APP permettrait notamment de reconnaître la contribution des propriétaires et de pérenniser les démarches des organismes qui travaillent à des projets de conservation en tenure privée. Plusieurs États et territoires à travers le monde utilisent déjà des APP en tenure privée, ce qui permet la conservation de superficies importantes.

### 3.2.3.1. Recommandation

**Le comité de coordination recommande :**

#### **18. Que des APP soient expérimentées dans la zone sud par un essai de mise en œuvre réalisé en forêts privées, préférablement en périphérie d'aires protégées strictes**

Le concept d'APP, tel qu'il a été étudié dans l'expérimentation, devrait être transposé dans le contexte des forêts privées, particulièrement à la périphérie des parcs nationaux de la zone sud. Quelques initiatives ont déjà été réfléchies en ce sens. Par exemple, dans les Appalaches, une réflexion sur la protection de zones périphériques aux parcs nationaux (Charest, *et al.* 2012) a été amorcée. Un essai d'adaptation du cadre de gestion d'APP et de sa gouvernance est un préalable au déploiement d'APP en forêt privée. L'adhésion des gestionnaires de parcs, des autorités municipales et des propriétaires de boisés privés est essentielle à la réalisation d'un essai. Un statut provisoire d'APP devrait être utilisé pour la réalisation de cet essai.

### 3.2.4. Zone marine et de l'Île d'Anticosti

La zone marine et de l'île d'Anticosti est constituée par l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent. Elle est donc dominée par l'eau salée et par l'île d'Anticosti. Voie de transport commerciale importante pour le Québec, elle comporte aussi des activités de pêche commerciale qui soutiennent l'économie des communautés côtières. Elle possède également un potentiel considérable en hydrocarbures, dont la mise en valeur est l'objet d'un débat public.

La diminution de la superficie en aires protégées observée en 2007 s'explique par le retrait de certains territoires de l'île d'Anticosti lors de la création du Registre des aires protégées. En milieu marin, le développement des aires marines protégées est soumis à un processus qui lui est propre et dont la progression a été lente dans les 15 dernières années (figure 3). La création d'aires marines protégées se réalise déjà, en partie, dans un esprit de conciliation de l'activité de pêche et de la conservation de la biodiversité. Le concept d'APP rejoint cette approche adaptée au contexte particulier des écosystèmes marins et des communautés qui en dépendent.

### 3.2.4.1. Recommandation

**Le comité de coordination recommande :**

**19. Que le concept d'APP soit expérimenté dans la zone marine par la réalisation d'un essai de mise en œuvre sous la direction du GBAMP**

De nombreux pays utilisent déjà des catégories d'aires protégées appartenant à la famille des APP afin d'assurer la conservation des écosystèmes marins et côtiers, pour le bien-être durable des communautés qui y vivent. Par exemple, la restauration de la naturalité des écosystèmes et une gestion active de la biodiversité peuvent favoriser la diversité et la quantité des stocks de poisson, ce qui contribue à la vitalité économique des pêcheurs. Pour qualifier et quantifier les répercussions d'un projet d'APP sur cette industrie, l'essai devrait privilégier une zone de forte activité halieutique. Il est recommandé que l'essai soit supervisé par le GBAMP, groupe qui réunit des ministères du Québec et du Canada ayant des responsabilités en la matière. Il pourrait aussi être réalisé en partenariat avec un comité ZIP, avec le CERMIM et avec l'ISMER de l'Université du Québec à Rimouski.



# 4.

## Réflexion sur la gouvernance

La gouvernance fait référence aux interactions, aux processus et aux traditions qui déterminent comment le pouvoir et les responsabilités sont exercés, comment les décisions sont prises et comment les citoyens ou d'autres acteurs y participent (Graham, *et al.* 2003). On peut distinguer la gouvernance et la gestion. D'une part, la gouvernance décide des objectifs, des actions nécessaires pour les atteindre et des moyens pour le faire. D'autre part, la gestion traite de la mise en œuvre des actions nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. La gouvernance s'apparente à un processus évolutif, puisque les rôles des acteurs, les instruments et les pouvoirs à leur disposition ainsi que le niveau d'engagement dans la prise de décision varient dans le temps (Borrini-Feyerabend, *et al.* 2014).

### 4.1. CHAMPS DE DÉCISION

L'adaptation du concept d'APP pour le Québec implique des décisions de gouvernance liées à la conservation de la biodiversité, à la mise en valeur des ressources et aux responsabilités des ministères, des partenaires ainsi que des acteurs présents sur le territoire. Selon Borrini-Feyerabend *et al.* (2014), ces décisions concernent principalement :

1. L'encadrement légal et administratif, dont des lignes directrices;
2. Le choix d'établir et de délimiter un territoire donné;
3. La définition des objectifs, des cibles et des moyens envisagés (actions) qui composent la stratégie territoriale;
4. La détermination des ressources humaines, matérielles et de l'expertise nécessaires à l'atteinte des objectifs et des cibles;
5. La détermination du processus de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et d'adaptation de la gestion;
6. Le processus de participation des acteurs et du public.

## 4.2. TYPES DE GOUVERNANCE POSSIBLES

L'UICN et la CDB reconnaissent quatre grands types de gouvernance des aires protégées. Ces types dépendent de l'acteur social qui détient l'autorité, la responsabilité et le devoir de rendre des comptes quant aux principales décisions concernant les aires protégées (tableau 1). Les types A et B sont généralement établis et gérés par les agences gouvernementales, seules ou en partenariat avec d'autres acteurs. Les types C et D sont souvent englobés sous le terme d'« aires protégées volontaires ». Celles-ci peuvent fonctionner indépendamment d'une reconnaissance et d'un soutien gouvernemental. Des aires protégées étendues et complexes peuvent également associer plusieurs désignations. Ces aires peuvent donc inclure différents types de gouvernance à l'intérieur de leurs limites, éventuellement sous l'égide d'une autorité globale (Borrini-Feyerabend, *et al.* 2014).

Tableau 1. Types de gouvernance des aires protégées selon l'UICN

Type	Sous-types
Type A. Gouvernance par le gouvernement	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministère ou agence à l'échelle nationale</li><li>• Ministère ou agence à l'échelle régionale</li><li>• Gestion déléguée par le gouvernement</li></ul>
Type B. Gouvernance partagée	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gouvernance transfrontalière (arrangement officiel entre un ou plusieurs États souverains ou territoires)</li><li>• Gouvernance collaborative (par des formes variées de collaboration entre plusieurs acteurs et institutions)</li><li>• Gouvernance mixte (comité de gestion pluraliste ou autre forme d'organisme multipartenaire)</li></ul>
Type C. Gouvernance privée	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aires conservées établies et gérées par :<ul style="list-style-type: none"><li>– Un propriétaire privé</li><li>– Des organisations sans but lucratif (ONG, universités, etc.)</li><li>– Des organisations à but lucratif (coopératives, sociétés, etc.)</li></ul></li></ul>
Type D. Gouvernance par des peuples autochtones et des communautés locales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aires et territoires du patrimoine autochtone – établis par des peuples autochtones</li><li>• Aires et territoires du patrimoine communautaire – établis et gérés par des communautés locales</li></ul>

(Borrini-Feyerabend, *et al.* 2014)

## 4.3. PROPOSITION D'UN MODÈLE DE GOUVERNANCE

La présente expérimentation (réserves fauniques jouxtant des parcs nationaux) a nécessité la participation de plusieurs ministères et partenaires agissant sur des territoires de tenure publique. La gouvernance partagée (type B, tableau 1) est la mieux adaptée à ce contexte où la gestion étatique fait appel à la participation des partenaires et des acteurs du territoire. Le type de gouvernance des APP pourrait toutefois être amené à varier en fonction des réalités territoriales et de l'évolution des institutions. Par exemple, dans un milieu dominé



par la tenure privée, une gouvernance de type communautaire (type D, tableau 1) permettrait à une ou des organisations locales de s'impliquer dans la gouvernance de l'APP. C'est d'ailleurs ainsi que fonctionne le parc national des Cévennes en France, où les communes concernées participent à la gestion. En territoire public, par exemple au parc Algonquin en Ontario, la gouvernance par le gouvernement (type A, tableau 1) constitue une autre solution possible. Il existe aussi des modèles mixtes (privé et public), dans un esprit d'aire protégée multicatégorie, comme l'illustre le cas du parc des Adirondacks. L'annexe 4 décrit ces cas plus en détail. Le défi est de proposer pour l'APP un modèle de gouvernance qui permet une adaptation selon le contexte d'insertion. Selon le comité, la gouvernance partagée dite collaborative serait le meilleur moyen de parvenir à une telle adaptation.

#### **4.3.1. Gouvernance collaborative**

Le développement d'APP sur les terres du domaine de l'État implique différents ministères et partenaires ayant chacun des responsabilités et des expertises. Plusieurs autres droits d'utilisation peuvent y être accordés et se superposer (permis de chasse, territoire de trappe, baux de villégiature, permis d'exploration, etc.). De plus, les communautés locales et autochtones fréquentent ou utilisent souvent les écosystèmes. Cette multitude d'intérêts pour un même territoire implique une collaboration étroite entre tous les acteurs, communautés, ministères et partenaires lors de l'établissement et de la gestion d'APP.

La gouvernance collaborative est le sous-type de gouvernance partagée qui se rapproche le mieux de cette réalité (tableau 1). Elle s'articule autour du fait que la responsabilité de la prise de décision reste entre les mains du gouvernement et que celui-ci est tenu, par une loi ou une politique, d'informer, de faire participer et de consulter les détenteurs de droits et les autres parties prenantes lors de la planification et de la mise en œuvre des initiatives. Par exemple, il est possible d'assurer la participation en donnant à des comités multipartites la responsabilité d'élaborer des propositions techniques concernant la gestion d'une aire protégée. Ces propositions sont ensuite soumises à l'autorité décisionnelle afin d'être validées et approuvées (Borrini-Feyerabend, *et al.* 2014).

#### **4.3.2. Processus et structure**

Le processus et la structure proposés dans cette section offrent un modèle général de gouvernance des APP. Ce modèle peut s'adapter aux différents contextes d'implantation et de gestion présents sur le territoire québécois.

Le tableau 2 décrit le processus de gouvernance proposé, c'est-à-dire les principales étapes de création et de gestion d'une APP, les organismes responsables, les collaborations, l'échelle d'intervention ainsi que les produits livrables. La figure 4 présente, quant à elle, la structure de gouvernance proposée. On y trouve les principaux rôles et fonctions associés au processus de gouvernance d'une APP selon les responsables et selon l'échelle. Le choix exact des acteurs et la composition des tables régionales demeurent à préciser en fonction du contexte d'insertion de l'APP.

L'étape 1 du processus consiste à assurer un encadrement légal et administratif à l'échelle nationale (tableau 2). En plus d'impliquer une mise à jour de la LCPN visant à y introduire un statut d'APP, elle doit donner lieu à des mesures administratives transitoires lorsque cela est nécessaire.

L'étape 2 consiste à produire et à mettre à jour des lignes directrices, y compris le contenu du plan directeur, à l'échelle nationale. Le MDDELCC est responsable de ces deux premières étapes en collaboration avec les partenaires concernés.

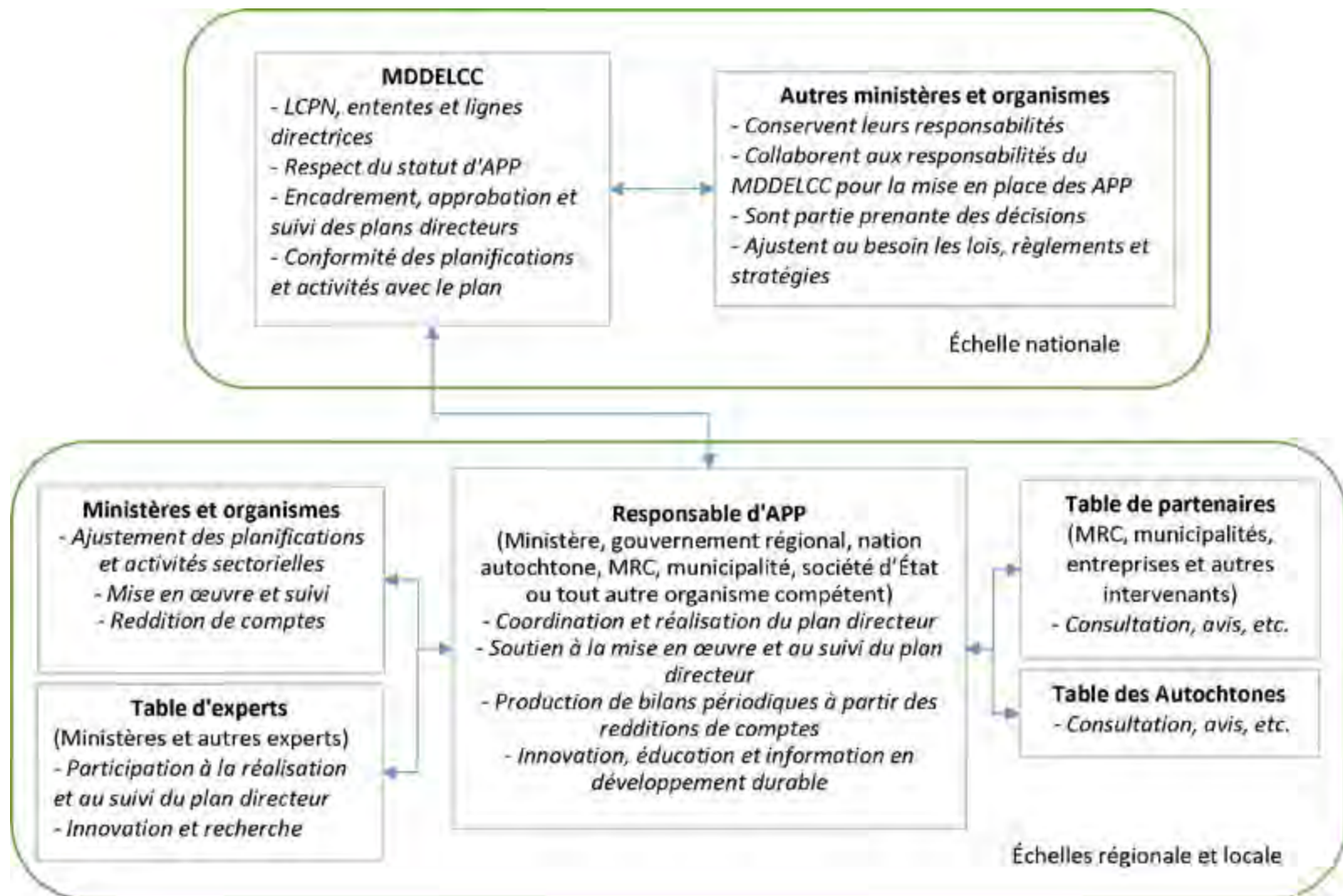
L'étape 3 est sous la responsabilité des ministères concernés. Elle vise à fixer des objectifs de création d'APP ainsi qu'à proposer des territoires d'étude et leurs limites à l'échelle régionale. Le MDDELCC amorce cette démarche avec les ministères associés. Celle-ci implique notamment une mise à jour des portraits écorégionaux d'aires protégées, visant à dégager les besoins en matière d'efficacité de la conservation, ainsi qu'une actualisation des portraits des enjeux socioéconomiques du territoire régional. Les propositions d'APP provenant des acteurs territoriaux sont intégrées à cette étape. Une consultation publique portant sur différentes options de déploiement d'APP est suggérée. Les autorités régionales (municipalités, MRC, forums des élus, etc.) auraient la responsabilité de coordonner ces consultations. Les Autochtones concernés seraient aussi consultés. Cette étape offrirait aux différents acteurs et partenaires la possibilité de formuler des recommandations au gouvernement, particulièrement sur les options de création d'APP. L'utilisation des tables de consultation existantes, selon les dynamiques régionales, est encouragée, cela pour éviter la multiplication des structures.

L'étape 4 s'applique à un projet candidat d'APP. Elle débute par la réalisation d'une étude de préfaisabilité, qui permet d'évaluer les répercussions bonnes et mauvaises associées au projet. Les besoins en ressources humaines et un montage financier doivent également être analysés à cette étape charnière. S'il est décidé d'aller de l'avant, une déclaration d'intention pour le territoire visé est alors conçue. Il s'agit d'une entente entre les partenaires du projet dans laquelle les objectifs généraux de création d'une APP sont fixés. Cette entente prévoit notamment la nomination d'un responsable d'APP (figure 4). Ce responsable prend en charge la coordination et la réalisation du plan directeur d'APP à l'étape suivante.

**Tableau 2. Processus de gouvernance collaborative proposé pour les APP**

<b>N°</b>	<b>Étape</b>	<b>Responsabilité</b>	<b>Collaboration</b>	<b>Échelle</b>	<b>Produits livrables</b>
1	Assurer un encadrement légal et administratif	MDDELCC	Ministères et partenaires	Nationale	Une ou des lois et une ou des ententes
2	Déterminer et mettre à jour les lignes directrices et le contenu du plan directeur	MDDELCC	Ministères et partenaires	Nationale	Des documents officiels
3	Établir les objectifs de création, la localisation et la délimitation, et réaliser une consultation régionale	Ministères concernés	Autorités régionales et nations autochtones	Régionale	Des plans du territoire (cartes)
4	Réaliser une étude de pré faisabilité suivie d'une déclaration d'intention le cas échéant	Ministères concernés	Partenaires	Régionale	Une ou des ententes
5	Concevoir un plan directeur en concertation	Responsable d'APP, sous l'encadrement du MDDELCC	Ministères et partenaires, autorités régionales, table de partenaires, Autochtones et équipe de planification	Locale	Le plan directeur
6	Approuver le plan directeur	Gouvernement	Autorités régionales	Nationale	Le plan directeur
7	Accorder une désignation officielle au Registre	MDDELCC	Ministères et partenaires	Nationale	Un statut provisoire ou une entente administrative
8	Appliquer le plan directeur	Ministères et partenaires	Responsable d'APP	Locale	Le plan directeur et d'autres outils
9	Réaliser le suivi et la reddition de comptes	Ministères et partenaires	Responsable d'APP locale, sous l'encadrement du MDDELCC	Locale	Le plan directeur et d'autres outils
10	Produire des bilans périodiques basés sur les redditions de comptes	Responsable d'APP	Ministères et partenaires	Locale	Des rapports
11	Mettre à jour les limites et le plan directeur avec consultation	Responsable d'APP, sous l'encadrement du MDDELCC	Ministères et partenaires et autorités régionales	Locale	Le plan directeur et d'autres outils
12	Approuver les mises à jour	Gouvernement	Autorités régionales	Nationale	Le plan directeur
13	Réviser la désignation	MDDELCC	Ministères et partenaires	Nationale	Un statut permanent ou des ententes administratives

Figure 4. Structure de gouvernance collaborative proposée pour les APP



L'étape 5 consiste à élaborer le contenu du plan directeur, qui présente les enjeux, objectifs et cibles ainsi que des moyens envisagés pour marier la conservation et la mise en valeur sur le territoire d'APP. Cette étape est confiée localement au responsable d'APP, qui est encadré à l'échelle nationale par le MDDELCC (étape 2). Les ministères et les partenaires ainsi que la table d'experts<sup>11</sup> conseillent le responsable d'APP pour la production et le suivi du plan directeur. Les représentants à la table d'experts sont invités localement par le responsable d'APP. Cette table se compose notamment de chercheurs universitaires, de consultants ou d'organisations de transfert technologique. Les tables des partenaires et des Autochtones (figure 4) sont mises à profit pour l'obtention d'avis lors de la réalisation du plan directeur.

L'étape 6 permet d'approuver ou de désapprouver le plan directeur conçu précédemment pour l'APP. C'est le MDDELCC, à l'échelle nationale, qui s'assure de la conformité du plan directeur avec les exigences de ce type d'aires protégées. L'approbation finale du plan directeur est une responsabilité gouvernementale qui implique l'accord entre les ministères et partenaires.

L'étape 7 permet d'accorder un statut provisoire d'APP au territoire désigné, qui peut alors être comptabilisé au Registre des aires protégées du Québec. C'est une responsabilité du MDDELCC accomplie en collaboration avec les ministères et partenaires.

L'étape 8 vise la mise en œuvre des actions qui découlent du plan directeur. Cette étape est sous la responsabilité des ministères et partenaires à l'échelle régionale. L'ajustement préalable des différentes planifications et activités sectorielles en fonction du plan directeur est nécessaire. Le responsable d'APP joue alors un rôle de soutien.

L'étape 9 consiste à assurer le suivi et à effectuer une reddition de comptes. Elle est réalisée par les ministères et les partenaires pour leurs activités respectives. Le responsable d'APP joue ici aussi un rôle d'accompagnement. Cette étape vise à produire les informations qui permettront de réaliser un bilan (étape 10) ayant pour but d'évaluer le respect des objectifs et l'atteinte des cibles du plan directeur.

L'étape 10 concerne la réalisation de bilans périodiques. Ces bilans doivent présenter une synthèse des suivis menés par les divers ministères et partenaires. Ils regroupent donc les différentes redditions de comptes dans un même rapport cohérent avec le plan directeur. Le but de cette étape est de valider périodiquement l'atteinte des objectifs du plan directeur. Cette étape permet également au responsable d'APP de faire des recommandations au MDDELCC.

Les étapes 11, 12 et 13 permettent de réviser le plan directeur d'APP, d'ajuster ses limites ou même de revoir la pertinence de sa désignation au terme d'une période qui sera précisée par les lignes directrices. Le statut permanent d'APP pourrait être accordé après la réussite d'un premier cycle d'application du plan directeur.

---

11 Le comité d'aménagement de la forêt Montmorency (forêt d'enseignement et de recherche de l'Université Laval) est un exemple.

## 4.4. RECOMMANDATIONS

**Le comité de coordination recommande :**

### **20. Que le modèle de gouvernance proposé soit testé pour la création et la gestion d'APP et adapté aux différents contextes territoriaux**

La gouvernance collaborative est adaptée au contexte de gestion des terres du domaine de l'État, puisqu'elle fait en sorte que le gouvernement demeure l'autorité responsable tout en permettant la participation des partenaires territoriaux. Ce type de gouvernance tend à respecter le principe de subsidiarité sans qu'il soit nécessaire de redéfinir les responsabilités gouvernementales, ce qui est conforme aux principes de la Loi sur le développement durable. Pour mettre en œuvre ce type de gouvernance, il est recommandé de définir un processus et une structure de gouvernance selon les contextes territoriaux concernés. Dans le modèle de gouvernance proposé, les ministères collaborent au processus de création et à la gestion des APP, selon la nature de leurs expertises, tout en respectant leurs obligations en matière de consultation avec les Autochtones. Ce processus serait coordonné par le MDDELCC, responsable gouvernemental du statut d'APP et des ententes administratives. La décision de créer une ou des APP sur les terres du domaine de l'État relèverait d'une responsabilité gouvernementale et nécessiterait un accord entre les ministères et les partenaires.

### **21. Que la production du plan directeur et l'accompagnement de sa mise en œuvre et de son suivi soient confiés à un responsable d'APP, sous la supervision du MDDELCC**

Le responsable d'APP est un chargé de projet dont le mandat est la mise en œuvre et la gestion d'une APP. Ce responsable peut appartenir à un organisme de gestion qui agit sur le territoire concerné et qui possède l'expertise nécessaire. Selon le contexte, le responsable peut donc être associé à un ministère, à un gouvernement régional, à une MRC, à une nation autochtone, à une municipalité, à une société d'État ou à tout autre organisme compétent. Il est proposé de lui confier la production du plan directeur ainsi que l'accompagnement de sa mise en œuvre et de son suivi. Le responsable d'APP serait placé sous la supervision du MDDELCC et il serait tenu de lui rendre des comptes en effectuant des bilans périodiques présentant une synthèse des suivis réalisés par les différents ministères et partenaires. Une fois le plan directeur établi, le responsable d'APP pourrait être chargé de stimuler l'innovation en développement durable sur le territoire d'APP et la réalisation d'activités d'information et d'éducation en cette matière. Cette recommandation s'inscrit dans une volonté d'établir un lien direct avec les partenaires et acteurs du territoire d'APP et de réaliser la démarche de conservation de la biodiversité dans une perspective de développement régional.

# 5.

# Conclusion

Comme il l'énonce dans la première recommandation de ce tome, le comité de coordination<sup>12</sup> du présent projet propose l'adoption et la mise en œuvre du concept d'APP. Pour le comité, les prochaines années devraient être consacrées à des essais d'implantation de ce type d'aires protégées, comme cela est présenté dans les recommandations 8 et 9 ainsi que 14 à 19. C'est au terme de cette période de rodage que le gouvernement du Québec sera en mesure de consolider ses façons de faire et de rendre opérationnelles la création ainsi que la gestion des APP sur son territoire.

Cette phase de rodage pour la mise en œuvre d'APP devrait s'échelonner sur une période minimale de quatre ans. Elle impliquera nécessairement un investissement en expertise et en ressources financières. Les ministères et les partenaires nationaux, régionaux et locaux concernés – dont des entreprises – devront aussi apporter leur contribution. Le gouvernement et ses partenaires devront faire des choix en matière d'investissement s'ils souhaitent réaliser ces projets.

La prochaine phase d'essai impliquera aussi la production de lignes directrices pour la création et la gestion des APP au Québec (recommandation 6). La période de rodage permettra de les bonifier avant d'élargir leur portée à l'ensemble du territoire. Cette période intermédiaire permettra également au gouvernement de commencer les travaux entourant la définition d'un statut d'APP dans la LCPN (recommandation 4). Le modèle de gouvernance collaborative proposé pourra aussi être testé et adapté aux contextes associés aux zones géographiques recommandées pour les essais de mise en œuvre. Ces essais seront également l'occasion de prévoir l'utilisation d'ententes administratives, de mieux circonscrire les rôles du responsable d'APP, d'explorer la complexité de la conception, de la mise en œuvre et du suivi du plan directeur d'APP (recommandations 10, 20 et 21), d'étoffer l'utilisation du statut provisoire (recommandation 11) ainsi que d'opérationnaliser la comptabilisation des APP au Registre des aires protégées du Québec (recommandation 5).

L'inclusion d'APP dans la stratégie québécoise d'aires protégées a le potentiel de faire progresser la conservation de la biodiversité sur de grandes superficies dans plusieurs secteurs où les pressions économiques et sociales

12 Lequel réunit des représentants du MDDELCC, du MFFP, du MERN et de la Sépaq ainsi que du milieu universitaire.

limitent la création d'aires protégées strictes. Les difficultés rencontrées dans les zones géographiques sud, centre et marine en sont de bons exemples. La combinaison d'aires protégées strictes avec des APP offre une occasion de consolider le réseau par l'utilisation d'une gamme élargie de modes de gestion d'aires protégées. L'efficacité du réseau d'aires protégées en serait améliorée. Le maintien d'un certain degré d'utilisation durable du territoire est à la base du concept d'APP. L'implantation et la gestion des APP devront se faire en accord avec les attentes des communautés autochtones, locales et régionales, dans le respect des objectifs et cibles de conservation de la biodiversité de ce nouveau type d'aires protégées pour le Québec.

Cependant, le défi de l'utilisation des APP au Québec n'est pas seulement lié aux paramètres scientifiques, techniques et administratifs abordés dans les trois tomes de la présente expérimentation. Il est également rattaché à la capacité de faire évoluer les mentalités entourant la conservation de la biodiversité, qui traditionnellement ont opposé « protection de la nature » et « mise en valeur des ressources » en Amérique du Nord. La résistance au changement des institutions en place est un facteur important à prendre en considération dans les travaux à venir.

À l'instar de plusieurs États qui utilisent des APP dans le monde, le Québec a la possibilité de promouvoir l'union de la protection et de la mise en valeur sur des territoires d'aires protégées. La réalisation sur ces territoires d'activités hautement compatibles, voire mutuellement bénéfiques, en ce qui concerne l'écologie, l'économie et la société serait le vecteur de son action en ce sens.





# Annexe 1

## Motion de l'UICN pour la promotion des aires protégées de catégories V et VI pour la conservation de la diversité biologique

CGR4.MOT061 : Motion du Congrès mondial de la nature, Barcelone, 4-14 octobre 2008

**CONSIDÉRANT** la Recommandation 3.048 (Lignes directrices de l'UICN relatives aux catégories de gestion des aires protégées), adoptée par le Congrès mondial de la nature à sa 3<sup>e</sup> Session (Bangkok, 2004) et la Recommandation V.19 (Catégories de gestion des aires protégées) dont le V<sup>e</sup> Congrès mondial sur les parcs a pris note, qui visent à améliorer l'utilisation des catégories aux niveaux national et international;

**RECONNAISSANT** le travail du Groupe de travail sur le système de catégories de gestion des aires protégées et du Groupe de travail sur la Catégorie des paysages protégés, créés à l'initiative de la Commission mondiale des aires protégées, qui s'est concrétisé, entre autres, par 125 documents et réunions, par le Sommet sur les Catégories de gestion des aires protégées de l'UICN, qui s'est tenu à Málaga du 7 au 11 mai 2007, ainsi que l'Atelier sur la Catégorie V, qui a eu lieu à Olot, Espagne, du 24 au 28 septembre 2006, avec l'appui du ministère de l'Environnement et du Logement du gouvernement de Catalogne;

**CONSCIENT** que seuls quelques pays classent leurs aires protégées conformément au système de catégories proposé par l'UICN, malgré la décision VII/28 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB), qui appelait les gouvernements à appliquer et utiliser ledit système;



Photo : Guy Jolicoeur

**SACHANT** que les Catégories de protection V et VI contribuent de manière importante à la conservation de la diversité biologique en termes de superficie protégée, comme cela a été démontré par les publications et les documents des groupes de travail susmentionnés, et qu'elles contribuent tout spécialement à la conservation de l'agrodiversité et des connaissances traditionnelles; et

**CONSCIENT EN OUTRE** que dans le bassin méditerranéen et, en particulier, dans la région méditerranéenne de l'UE, les aires naturelles des Catégories V et VI prédominent, et que la conservation de la diversité biologique de cette zone – qui se caractérise par la présence d'une grande richesse biologique et d'un grand nombre d'espèces rares et un certain nombre d'espèces menacées à l'échelle mondiale, malgré les pressions anthropiques considérables qu'elles subissent – découle de la protection des zones appartenant à ces deux catégories;

Le Congrès mondial de la nature, réuni du 5 au 14 octobre 2008 à Barcelone, Espagne, pour sa 4<sup>e</sup> Session :

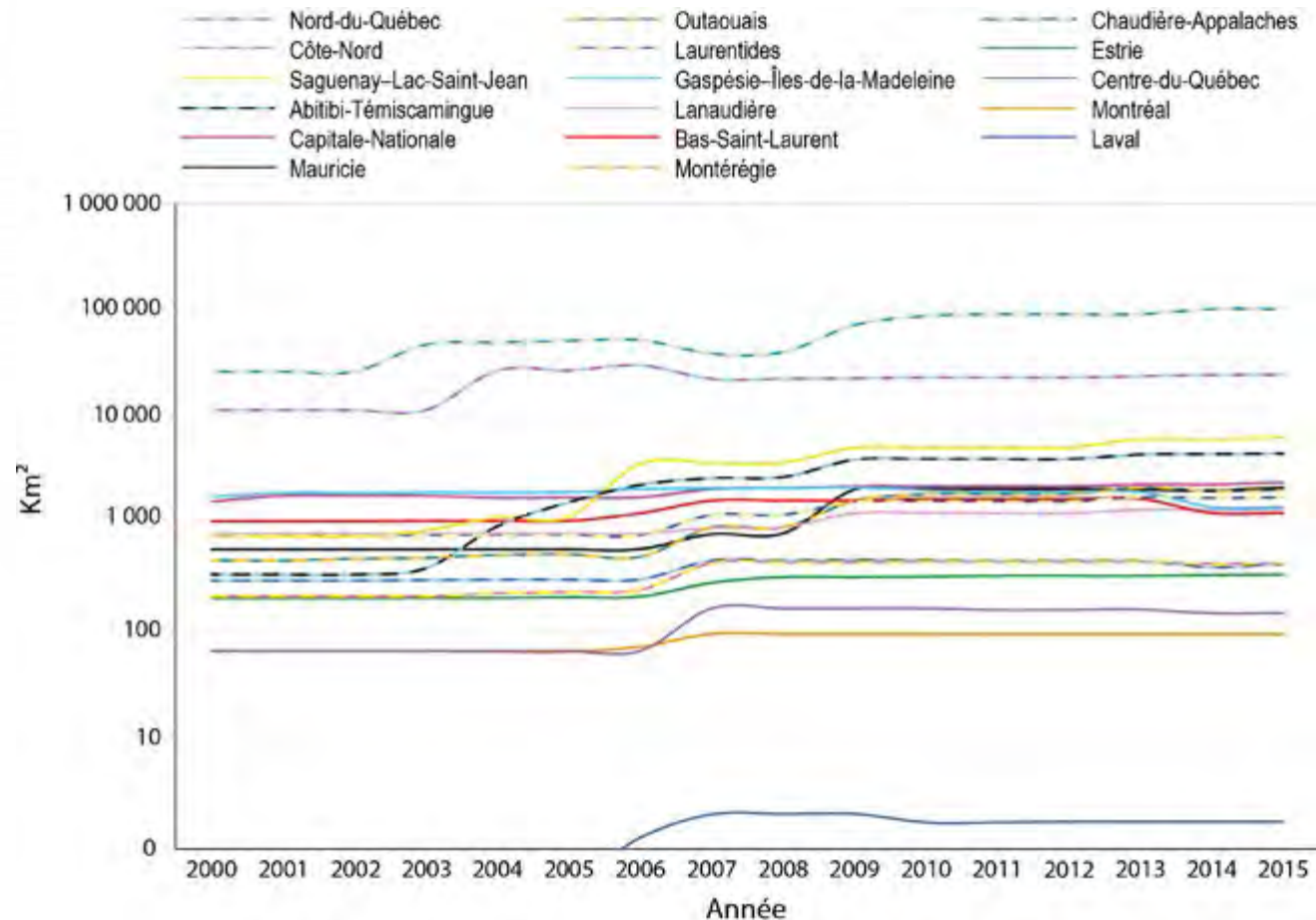
1. **ACCUEILLE AVEC SATISFACTION** les travaux qui témoignent de la contribution des Catégories V et VI à la conservation de la diversité biologique et qui encouragent, par la publication d'études de cas et de guides méthodologiques, l'élaboration de plans de gestion dans les aires naturelles des Catégories V et VI.

En outre, le Congrès mondial de la nature, réuni du 5 au 14 octobre 2008 à Barcelone, Espagne, pour sa 4<sup>e</sup> Session, propose les orientations suivantes pour l'application du Programme 2009-2012 :

2. **APPELLE** la Directrice générale à renforcer et promouvoir la création et la gestion des aires protégées des Catégories V et VI comme l'un des principaux moyens de donner suite au Résultat mondial 4.2 du Programme 2009-2012.

# Annexe 2

## Évolution des superficies en aires protégées dans les régions administratives du Québec, période 2000-2015







# Annexe 3

## État de la réflexion de l'UICN sur la question minière et énergétique dans les aires protégées

Texte de Marie-Ève Deshaies

Les lignes directrices publiées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) (Dudley 2008; Lausche 2012) visent à orienter les pratiques des pays en matière de gestion des territoires, cela en fonction des résolutions prises à l'occasion des Congrès mondiaux de la nature. Elles traduisent la position internationale adoptée par les membres de l'UICN sur la question du développement minier et énergétique.

La position de la communauté internationale demeure ambiguë sur la question particulière des activités minières et énergétiques dans un contexte d'aires protégées. Alors que les lignes directrices de l'UICN s'inscrivent assez clairement dans le sens d'une limitation, voire d'une interdiction, de certaines activités d'exploitation sur les territoires protégés, les recommandations invitent tantôt à une interdiction, tantôt à une intégration de l'ensemble des activités d'utilisation du territoire et d'exploitation de ces ressources, dans le respect d'une vision globale compatible avec la conservation de la biodiversité et du patrimoine naturel.

Dudley (2008) rappelle le principe selon lequel une aire protégée doit prévenir, voire éliminer, les pratiques de gestion ou d'exploitation susceptibles de porter préjudice aux objectifs de l'aire protégée. S'il s'avère que la réalisation d'activités d'exploration ou d'exploitation minières empêche d'atteindre les objectifs de l'aire protégée, ces activités devraient être interdites (Lausche 2012).

La recommandation 2.82 adoptée lors du deuxième Congrès mondial de la nature en 2000 à Amman, en Jordanie, précise l'approche promue par l'UICN. Cette recommandation concerne la « protection et la conservation de la diversité biologique dans les aires protégées contre les effets dommageables des activités de prospection

et d'exploitation minières ». Les participants à ce congrès ont recommandé aux États membres de l'UICN d'« interdire par la loi toutes les activités de prospection et d'exploitation des ressources minérales dans les aires protégées correspondant aux Catégories I à IV de gestion d'aires protégées définies par l'UICN ». Pour leur part, les aires protégées de catégories V et VI ne devraient être l'objet de prospections et d'exploitations localisées que lorsqu'il est clair que la nature et l'ampleur de ces activités sont compatibles avec les objectifs de conservation de la biodiversité. Enfin, une décision quant à l'autorisation de ces activités devrait être prise par l'autorité compétente et les groupes concernés à la suite de la publication d'une évaluation d'impact sur l'environnement des activités.

Il faut toutefois préciser que, selon Dudley (2008), la plupart des entreprises pétrolières et gazières multinationales ne se sont pas engagées à respecter cette recommandation, quoique certaines l'aient mise en œuvre volontairement. C'est pourquoi les membres de l'UICN, lors du troisième Congrès mondial de la nature, tenu en 2004 à Bangkok en Thaïlande, ont interpellé les industries multinationales extractives (mines, pétrole, gaz) afin qu'elles s'engagent à soutenir la conservation de la biodiversité (recommandation 3.082). Les membres du Congrès ont recommandé aux institutions financières internationales de considérer les catégories I à VI comme des zones interdisant toute activité (*no-go zone*) par les industries extractives. Ils ont recommandé, de plus, de respecter le droit des communautés autochtones et des communautés locales touchées par le développement de l'industrie extractive de consentir librement, en priorité et en étant informées.

Après cette mise au point, un appel à la précaution a continué d'être véhiculé au sein de la communauté internationale. Au Congrès de Barcelone, en Espagne, en 2008, les membres de l'UICN ont été appelés à mener des évaluations environnementales stratégiques pour considérer toute opération minière, de même qu'à élaborer et à renforcer les meilleures pratiques internationales ainsi que les lois nationales sur les mines (recommandation 4.136). Ils ont sommé les entreprises minières d'éviter les activités, tant d'exploration que d'exploitation, perturbant notamment l'intégrité à long terme des hautes valeurs de conservation (recommandation 4.136). Les membres du Congrès se sont adressés aux gouvernements nationaux, au secteur privé et aux communautés, autochtones et locales, pour que soient progressivement supprimés ou atténués les répercussions liées aux infrastructures de grande envergure ou au développement de l'industrie extractive touchant les aires protégées sous leur autorité (recommandation 4.087). Ils ont recommandé d'interdire à l'avenir que les aires protégées permettent ces types d'activités, sauf dans des circonstances exceptionnelles où celles-ci seraient autorisées à la suite d'un processus de consultation mettant à contribution des experts et des membres des communautés autochtones et locales (recommandation 4.087). Dans ces situations, un ensemble complet de mesures compensatoires et d'atténuation devraient être mises en œuvre, pouvant aller jusqu'à l'agrandissement de l'aire protégée concernée ou à la création de nouvelles aires protégées, afin de compenser les effets néfastes des activités (recommandation 4.087).

Toujours en 2008, une position claire a été énoncée quant au choix des formes d'exploitation. La préoccupation des membres de l'UICN concernant l'exploration et l'exploitation minières dans les aires protégées des

Andes sud-américaines s'est exprimée par leur recommandation aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour éviter l'attribution de permis autorisant l'exploration et l'exploitation impliquant des mines à ciel ouvert, qu'elles soient à l'intérieur des aires protégées<sup>13</sup> ou qu'elles aient une incidence directe sur celles-ci (recommandation 4.084). Cette position a également été exprimée pour la Mésos-Amérique, où les gouvernements ont été appelés à cesser les activités réalisées à ciel ouvert si des impacts dommageables pour l'environnement sont prouvés (recommandation 4.090). Il a été recommandé de cesser l'attribution de permis pour les activités minières à ciel ouvert et de réaliser des évaluations environnementales stratégiques (recommandation 4.090).

En 2012, le souhait de définir une vision de développement territorial mondiale a été porté par les membres de l'UICN lors du Congrès de Jeju en République de Corée. À cette occasion, le Congrès a proposé « que les États, les autorités sous-nationales et les collectivités locales membres ayant compétence en matière d'aménagement du territoire définissent un modèle territorial dans lequel les établissements humains, les infrastructures de transport et d'énergie, l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, la pêche et l'exploitation minière, ainsi que l'ensemble de l'activité économique, se développent en accord avec la conservation de la biodiversité et du patrimoine naturel ».

Cette position va dans le même sens que ce que prône l'UICN, c'est-à-dire qu'elle préconise que les aires protégées soient intégrées à des systèmes cohérents de réseaux planifiés dans une approche plus large de conservation et d'utilisation des territoires (aquatiques et terrestres) qui mise sur une variété de types de gestion durable (Dudley 2008). Cette approche devrait considérer la conservation comme tridimensionnelle, pour que les aires protégées soient conçues et gérées afin de couvrir : 1) l'espace aérien au-dessus de l'aire protégée, 2) la surface des terres et de l'eau de l'aire protégée, et 3) l'espace situé sous la surface de l'aire protégée (Dudley 2008; Lausche 2012). Plusieurs pays auraient déjà pris des mesures législatives pour mettre en pratique cette approche, dont Cuba, qui interdirait l'exploitation minière sous ses aires protégées. L'UICN invite les gouvernements à se doter d'outils légaux pour préserver les aires protégées des activités intrusives dans chacune des trois dimensions et à procéder à des évaluations des répercussions potentielles de ces activités avant d'accorder leur autorisation, qui devrait alors exiger le respect de conditions particulières.

---

13 Le terme « aire protégée » inclut ici les sites culturels et naturels du patrimoine mondial, les réserves de biosphère, les parcs nationaux, provinciaux et municipaux, les monuments naturels, les zones humides d'importance internationale (sites Ramsar) et les sites spéciaux pour la migration et pour d'autres espèces.







# Annexe 4

## Exemples de gouvernance

Textes de Marie-Ève Deshaies

### LE PARC ALGONQUIN, ONTARIO

Le parc Algonquin couvre une superficie de 7 635 km<sup>2</sup> en terres publiques. La foresterie est permise sur ce territoire depuis sa création en 1893. Elle cohabite avec des zones de préservation stricte de la nature (sans foresterie) et des zones récréatives (avec foresterie). En fait, la récolte forestière aux fins industrielles est pratiquée sur ce territoire depuis 1830. La création du parc fut l'occasion d'appliquer les meilleures connaissances forestières pour assurer la pérennité des forêts de ce territoire.

Depuis les années 1960, la foresterie est gérée par une société d'État créée expressément pour le territoire du parc. Il s'agit de l'Agence de foresterie du parc Algonquin (AFPA). Cette agence est sous la responsabilité du ministère des Richesses naturelles (MRN). Elle a toutes les responsabilités liées à la réalisation de l'aménagement forestier sur ce territoire (contrats de récolte, sylviculture, chemins, planification, etc.). Le MRN conserve un rôle de supervision de l'AFPA, notamment en ce qui concerne la possibilité forestière. L'AFPA est administrée par un conseil d'administration (C. A.) dont le président est nommé par le MRN. Cette agence doit s'autofinancer avec les activités d'aménagement forestier qui, aujourd'hui, sont possibles sur environ 50 % de la superficie du parc. Le plan d'aménagement forestier doit être approuvé par l'autorité de conservation du parc, relevant de Parcs Ontario. Les représentants des communautés locales siègent au C. A. L'AFPA conçoit et met en œuvre, dans le respect du plan directeur du parc, une planification décennale de l'aménagement forestier.

## LE PARC NATIONAL DES CÉVENNES, FRANCE

Le parc national des Cévennes a été créé en 1970. Il couvre une superficie de 3 700 km<sup>2</sup>, répartie sur un territoire de 152 communes où la tenure privée domine. Il est géré selon deux zones : le cœur et l'aire d'adhésion.

Le cœur est une zone de protection qui bénéficie d'une réglementation spéciale définie dans ses grands principes par le Code de l'environnement. Cette réglementation permet d'encadrer les activités humaines, de limiter les atteintes à l'environnement et de préserver la beauté des sites et le caractère du parc national. L'agriculture et la foresterie ne sont pas interdites dans la zone cœur; ces activités sont encadrées par la réglementation du parc.

L'aire d'adhésion couvre des territoires ayant une grande proximité biogéographique et culturelle avec le cœur. Le parc national accompagne des projets ayant trait au développement durable, à une activité touristique compatible avec les objectifs de protection du cœur et à la conservation des milieux naturels et du patrimoine dans une logique de solidarité avec la zone cœur.

La gouvernance de ce territoire est incarnée par une charte qui définit le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. D'une durée de 15 ans, la charte est renouvelée après consultation du public. Elle guide les politiques publiques et leur financement. La charte est un projet commun à long terme pour le territoire du parc national, un projet dans lequel s'engagent les communes, l'établissement public du parc et l'État. Elle offre aux acteurs du territoire un cadre contractuel concerté. Ce cadre renforce leur action et leur donne les moyens d'harmoniser les différentes politiques publiques. La charte renforce également l'appropriation de la politique de protection qui s'exerce dans le cœur du parc, une protection qu'elle doit garantir. Dans cet esprit, pour le cœur, les communes sont associées à l'élaboration de la charte. La charte n'est pas soumise à l'adhésion des communes pour le cœur; elle l'est pour l'aire d'adhésion.

Le contenu de la charte n'est pas prédéfini, il est à construire collectivement. Toutefois, certains éléments sont prévus par la loi. Le territoire doit être l'objet d'un diagnostic (inventaire du patrimoine, bilan démographique, données socioéconomiques); les éléments constitutifs du caractère du parc y sont définis; le plan du cœur et de l'aire d'adhésion indiquant les différentes zones et leur vocation y figure.

Pour le cœur, la charte comporte des objectifs de protection du patrimoine, qui doivent être garantis par la mise en place de modalités d'application de la réglementation. Pour l'aire d'adhésion, la charte indique les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable retenues pour le territoire. Les mesures de la charte permettent de favoriser ces orientations au moyen d'engagements réciproques de chacun dans ses domaines de compétence.

Le parc national des Cévennes est placé sous la tutelle du ministère français de l'Environnement. La gestion du parc est assurée par un conseil d'administration nommé par le ministre responsable. Expression de la gouvernance locale du parc national, ce C. A. est composé de 52 membres : représentants des différentes administrations concernées; représentants des collectivités territoriales (conseil régional, conseil général,

communes) et de leurs groupements; représentants des acteurs locaux, des usagers et du personnel; ainsi que des personnalités qualifiées. Le C. A. élit en son sein un président et deux vice-présidents. Il règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Il peut déléguer certaines de ses attributions au président du C. A., au bureau de direction et au directeur du parc.

Le conseil est aidé dans sa tâche par un conseil scientifique et par différentes commissions spécialisées dans les domaines de l'agriculture, de la forêt, de l'architecture, de la cynégétique, de l'eau et des milieux aquatiques, du tourisme, de la culture et des relations internationales. Le directeur, qui applique les décisions du C. A. et gère l'établissement, anime une équipe formée d'agents de terrain et de membres du personnel des services spécialisés.

## **LE PARC DES ADIRONDACKS DE L'ÉTAT DE NEW YORK, ÉTATS-UNIS**

Le parc des Adirondacks a été créé en 1892. Il est situé au nord de l'État de New York dans la formation montagneuse des Appalaches. Il se trouve à moins de 100 km au sud de Montréal. Sa superficie est de 24 281 km<sup>2</sup>, l'équivalent de l'État du Vermont. Il est plus grand que les parcs nationaux de Yellowstone, de Yosemite, du Grand Canyon, de Glacier et des Great Smoky Mountains combinés. La tenure publique couvre 48 % de cette superficie, alors que la privée en couvre 52 % (Adirondack Park Agency 2015a).

Ce parc présente un mode de gestion inhabituel aux États-Unis. Le fait que ses limites incluent le territoire de communautés rurales (terres privées), qui sont généralement exclues des aires protégées aux États-Unis, en fait un cas original dans ce pays. Selon Porter *et al.* (2009), cette caractéristique en fait l'une des plus grandes expériences de conservation du monde industrialisé, et certainement la plus grande expérience américaine d'aménagement des terres sauvages du monde rural. D'une part, les terres publiques y sont protégées par des interdictions constitutionnelles et aménagées principalement pour la préservation et la récréation. D'autre part, les terres privées, qui s'entremêlent aux terres publiques, sont zonées et gérées pour compléter la stratégie de conservation du parc et permettre le développement économique des communautés qui l'habitent.

C'est en réaction aux multiples pressions de développement qui s'exerçaient sur ce territoire dans les années 1960, ainsi qu'à la proposition d'établir un parc national à gestion stricte sur l'ensemble du territoire, que l'État de New York a créé l'Agence du parc des Adirondacks (APA) en 1971. L'APA regroupe 65 employés et les 11 membres de son conseil d'administration, dont 8 sont nommés par le gouverneur de l'État. Le secrétaire de l'État, le commissaire à la protection de l'environnement et le commissaire au développement économique sont les trois autres membres du conseil d'administration du parc.

L'APA a pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre un plan directeur (*Adirondack Park State Land Master Plan*) pour les terres publiques et un plan d'utilisation et de développement du territoire (*Adirondack Park Land Use and Development Plan*) pour les terres privées. Ces plans visent à concilier la préservation de la nature et le développement économique des communautés. Les plans de conservation sont révisés périodiquement

pour s'adapter à l'évolution des tendances et conditions du parc. Chaque tenure présente un zonage qui lui est propre, établissant un gradient dans l'intensité de la protection et du développement. C'est la nature du développement qui dicte la compatibilité de ce dernier avec les objectifs de la zone concernée. La mission de l'APA est donc de protéger les ressources publiques et privées du parc grâce à l'exercice des pouvoirs et fonctions prévus par les lois de l'État (Adirondack Park Agency 2015b). L'APA offre un soutien dans la planification du développement économique des villages du parc tout en coordonnant la gestion active de la biodiversité, notamment par une assistance à la lutte contre les espèces invasives.



# Références

ADIRONDACK PARK AGENCY (2015a). *Citizen's Guide to Adirondack Park Agency Land Use Regulations*, New York State Adirondack Park Agency, 13 p.

ADIRONDACK PARK AGENCY (2015b). *New York State Adirondack Park Agency*, [En ligne]. [[http://apa.ny.gov/About\\_Agency/planning.htm](http://apa.ny.gov/About_Agency/planning.htm)] (Consulté le 21 août 2015).

BARRETTE, M., M. LEBLANC, N. THIFFAULT, A. PAQUETTE, L. LAVOIE, L. BÉLANGER, F. BUJOLD, L. CÔTÉ, J. LAMOUREUX, R. SCHNEIDER, J.-P. TREMBLAY, S. CÔTÉ, Y. BOUCHER, M.-È. DESHAIES (2014). *Enjeux et solutions pour la sylviculture intensive de plantations dans un contexte d'aménagement écosystémique*. *Forestry Chronicle*, vol. 90, n° 6, p. 732-747.

BORRINI-FEYERABEND, G., N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. PATHAK BROOME, A. PHILLIPS ET T. SANDWICH (2014). *Gouvernance des aires protégées : de la compréhension à l'action*, Gland (Suisse), Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), xvi + 124 p. (Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées; 20).

BOULFROY, E., I. DUCLOS, J. FINK, G. LESSARD, S. COTE D. THEBERGE (2013). *Faisabilité d'implantation d'une mosaïque d'aires protégées pour le caribou dans la région de la Capitale-Nationale*, Centre d'enseignement et de recherche en foresterie de Sainte-Foy inc. (CERFO) et Société d'histoire forestière du Québec (SHFQ), 253 p. + 10 ann. [Rapport 2013-16].

CHAREST R., C. GOSSELIN, J. MIGNAULT F. BRASSARD (2012). *La conservation d'un parc national à l'échelle du paysage*, dans *Bulletin de conservation 2012-2013*, Société des établissements de plein air du Québec (Sépaq) et Parcs Québec. p. 38-42

COMITÉ DE COORDINATION APP (2016a). *Projet d'expérimentation d'aires protégées polyvalentes. Tome 1 : proposition d'une vision pour le Québec*, Gouvernement du Québec, 39 p.

COMITÉ DE COORDINATION APP (2016b). *Projet d'expérimentation d'aires protégées polyvalentes. Tome 2 : stratégies territoriales, changements et effets anticipés pour les projets pilotes des réserves fauniques Mastigouche et de Matane*, Gouvernement du Québec, 114 p.

CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE (CDB) (2011). *Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi*, Montréal, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2 p. Également disponible en ligne : <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>.

DUDLEY, N. (éd.) (2008). *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, Gland (Suisse), Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), 96 p.

FISHER, B., K. TURNER et P. MORLING (2009). *Defining and Classifying Ecosystem Services for Decision Making*, Ecological Economic, vol. 68, n° 3, p. 643-653.

GRAHAM, J., B. AMOS et T. PLUMPTRE (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century: A Discussion Paper*, Ottawa, Institute on Governance en collaboration avec Parcs Canada et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), 50 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2011). *Orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées, période 2011-2015*, 8 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2015a). *La Stratégie maritime à l'horizon 2030 : plan d'action 2015-2020*, Secrétariat aux affaires maritimes, 79 p. [Version 1.00].

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2015b). *Le Plan Nord à l'horizon 2035 : plan d'action 2015-2020*, Secrétariat au Plan Nord, 47 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2015c). *Stratégie d'aménagement durable des forêts*, Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, 50 p.

GUAY, J.-P., M. BARRETTE et L. BÉLANGER (2008). *Mesure de la naturalité des écosystèmes forestiers : proposition d'une méthode d'évaluation*, Québec, Université Laval, 53 p. [Rapport rédigé pour la Direction du patrimoine écologique et des parcs du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)].

LAUSCHE, B. (2012). *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, Gland (Suisse), Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), xxviii + 406 p.

LIMOGES, B., G. BOISSEAU, L. GRATTON ET R. KASISI (2013). *Terminologie relative à la conservation de la biodiversité in situ*, Le Naturaliste canadien, vol. 137, n° 2, été, p. 21-27.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP) (2010). *Portrait du réseau d'aires protégées au Québec, période 2002-2009*, Gouvernement du Québec, 223 p.

PORTER, W. F., J. D. ERICKSON, ET R.S. WHALEY (2009). *The Great Experiment in Conservation: Voices from the Adirondack Park*, Syracuse University Press, 606 p.

ST-HILAIRE, G. (2011). *L'enrichissement en épinette blanche à la forêt Montmorency, un traitement sylvicole intensif de restauration écosystémique dans la sapinière à bouleau blanc de l'est*, Mémoire (M.A.), Université Laval, 83 p.

UNION INTERNATIONALE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE (UICN) (1980). *Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, UICN, Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et Fonds mondial pour la nature (WWF), 33 p.

WINTER, S. (2012). *Forest Naturalness Assessment as a Component of Biodiversity Monitoring and Conservation Management*, *Forestry*, vol. 85, n° 2, p. 293-304.



***Développement durable,  
Environnement et Lutte  
contre les changements  
climatiques***

**Québec** 