



**Projet d'attribution d'un statut permanent de
réserve de biodiversité pour sept territoires et de
réserve aquatique pour un territoire dans la
région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue**

MÉMOIRE

*présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
(BAPE)*

Le 18 décembre 2012

Ce document a été adopté au conseil d'administration de la Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue le 29 novembre 2012.

Table des matières

1.	Présentation de la Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue.....	4
2.	Introduction.....	4
3.	Commentaires sur le processus de création des aires protégées	5
3.1.	Budget et ressources du ministère.....	6
3.2.	Durée du processus.....	6
3.3.	Études d'impacts socioéconomiques.....	7
3.4.	Mise en valeur et retombées économiques.....	7
3.5.	Régionalisation et délégation de gestion.....	8
3.6.	Valeur écologique des territoires proposés.....	9
4.	Commentaires dans le cadre du présent mandat de consultation	10
4.1.	Propositions d'agrandissement des projets d'aires protégées	10
4.2.	Mouvance des tracés finaux.....	11
4.3.	Aires d'intensification de la production ligneuse.....	11
4.4.	Wanaki	12
5.	Conclusion	12
	Annexe Recommandations de la Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue.....	14

1. Présentation de la Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Abitibi-Témiscamingue

La Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Abitibi-Témiscamingue est constituée en vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (article 21.5) et elle est l'interlocutrice privilégiée du gouvernement du Québec en matière de développement régional. Elle est sous la responsabilité d'un conseil d'administration composé de treize élus municipaux et de six membres de la société civile pour des mandats de deux ans et renouvelables. La Conférence régionale prévoit également un représentant ou une représentante de la Nation Anishnabe. Enfin, les trois députés provinciaux y siègent également, mais sans droit de vote.

La mission de la Conférence régionale consiste à promouvoir et à stimuler le développement économique, social, culturel et communautaire de la région et elle s'engage à offrir un encadrement propice à l'épanouissement des personnes et de leur milieu de vie, et ce, dans le respect des valeurs de l'Abitibi-Témiscamingue.

Plus précisément, la Conférence régionale œuvre au développement de la région, d'abord en contribuant à la compréhension des divers enjeux régionaux et en favorisant la concertation autour de ceux-ci. Par la suite, elle met en œuvre des actions liées à la communication et aux revendications, à la gestion de projets spécifiques ainsi qu'à la gestion de fonds mis à sa disposition.

Les objets de concertation varient selon les besoins exprimés par le milieu, les objectifs du plan stratégique de développement, les urgences ou la volonté de mettre en commun des éléments touchant plusieurs territoires de la région. La Conférence régionale anime plusieurs tables ou comités et elle participe à de nombreux autres par l'entremise de ses membres et de son personnel.

2. Introduction

En raison de sa mission, la Conférence régionale est régulièrement interpellée pour se prononcer sur diverses initiatives du gouvernement du Québec. À l'occasion, elle est même mandatée pour consulter la population régionale sur les projets gouvernementaux de politiques, de stratégies, de lois, de règlements, de programmes, etc.

Dans le cadre des audiences publiques *Projets de réserves de biodiversité pour sept territoires et de réserve aquatique pour un territoire dans la région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue*, la consultation publique est menée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). À l'invitation de la commission d'enquête chargée de l'examen du projet et de la consultation du public, la Conférence régionale a agi à titre de personne-ressource lors des séances de la première partie de cette audience publique, tenue les 6 et

7 novembre 2012. De plus, la Conférence régionale a choisi de présenter le présent mémoire dans le cadre de cette consultation.

Depuis le début des années 2000, la Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Abitibi-Témiscamingue, de même que son prédécesseur, le Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT), s'est impliquée dans le dossier des aires protégées. Ainsi, en plus de sa participation dans le cadre des présentes audiences, elle est intervenue à plusieurs occasions dans ce dossier au cours de la dernière décennie :

- Tournée régionale d'information publique (2002);
- Projet de Parc national d'Opémican (2002-2012);
- Assises annuelles sur les ressources naturelles et le territoire (2007);
- Participation au Comité interministériel sur les aires protégées (plusieurs rencontres);
- Élaboration du Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (2011);
- Organisation du Forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue (2012).

La Conférence régionale est également intervenue à quelques reprises auprès des ministres responsables des aires protégées au fil des années, notamment en ce qui concerne la lenteur du processus de désignation des aires protégées et des moyens mis à la disposition du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) pour mettre en place le réseau d'aires protégées.

Le présent mémoire s'appuie donc sur les connaissances acquises par la Conférence régionale lors de ses différentes interventions ainsi que sur celles recueillies lors des séances de la première partie de cette audience publique. La première partie du présent mémoire présente les commentaires portant sur le processus de création des aires protégées en général, alors que la deuxième partie contient les commentaires relatifs à la présente consultation publique menée par le BAPE.

3. Commentaires sur le processus de création des aires protégées

Cette partie du mémoire contient des éléments du contexte général associé au dossier des aires protégées. La Conférence régionale estime qu'une amélioration de ces éléments aurait permis d'avoir des propositions d'aires protégées plus efficaces et présentées plus tôt dans le temps. Nous comptons donc sur le BAPE pour intégrer nos recommandations à son rapport qui sera remis au ministre, afin qu'elles puissent améliorer la qualité des futures aires protégées soumises ainsi que le processus de création.

3.1. Budget et ressources du ministère

Pour la Conférence régionale, le premier élément important à souligner est l'insuffisance des budgets et des ressources accordée au MDDEFP lui permettant de réaliser son mandat de mise en œuvre de la stratégie sur les aires protégées avec efficacité et efficience. Comme nous le verrons par la suite, ce manque de moyens entraîne plusieurs problèmes en matière de qualité des aires protégées, de délais de création de ces aires, de mouvance des tracés, et de gestion de ces territoires. Concernant l'efficience, peut-être que le réseau d'aires protégées se met en place à des coûts minimes, mais cela occasionne des délais supplémentaires et exerce une pression sur les autres organisations. Cet élément est depuis longtemps décrié par les intervenants, et les participants au Forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue ont encore une fois dénoncé cette situation.

Recommandation 1

La Conférence régionale recommande que le gouvernement augmente le budget de MDDEFP de manière à lui permettre de créer un réseau d'aires protégées efficace et efficient.

Cette recommandation vise à accorder le statut permanent aux réserves projetées ayant fait l'objet de la consultation du BAPE en 2007, à celles faisant l'objet de la présente consultation de même que pour atteindre l'objectif de protéger 12 % du territoire d'ici 2015.

3.2. Durée du processus

Au printemps 2007, la Conférence régionale tenait des assises annuelles portant sur les ressources naturelles et le territoire. Pour le volet territoire, la priorité de travail confiée à la Conférence régionale était de revendiquer, auprès de la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, une accélération du processus de création des aires protégées. Les intervenants, autant économiques qu'environnementaux, souhaitaient alors dissiper le climat d'incertitude occasionné par la longueur du processus.

Les dernières consultations publiques menées par le BAPE sur des réserves projetées remontent à cette même année 2007. Les territoires alors soumis à la consultation n'ont toujours pas reçu le statut final de réserve de biodiversité.

Aujourd'hui, le MDDEFP et la Conférence régionale ont convenu d'un processus de collaboration permettant aux intervenants régionaux et au Ministère d'échanger dans le cadre des travaux visant à atteindre les 12 % en 2015. Ce processus régional ne permettra pas à lui seul d'améliorer l'ensemble du processus provincial.

La durée du processus laisse présager que le nouvel objectif gouvernemental ne sera pas atteint. Une augmentation des ressources accordées au MDDEFP ne suffira pas à réduire les délais de création des aires protégées. Certains intervenants dénoncent les nombreuses itérations sur les limites des territoires d'intérêts et réserves de biodiversité ou aquatiques projetées, et ce, avant et après la consultation publique menée par le BAPE.

Recommandation 2

La Conférence régionale demande au MDDEFP et au gouvernement du Québec de revoir le processus de désignation des aires protégées de manière à accélérer leur désignation finale.

3.3. Études d'impacts socioéconomiques

Lors de la première partie des séances publiques, les représentants du MDDEFP ont expliqué qu'il n'y avait pas d'étude des impacts socioéconomiques formelle produite concernant les propositions d'aires protégées. Nous comprenons que les consultations publiques du BAPE permettent de documenter une partie des impacts socioéconomiques des projets présentés à partir des mémoires déposés. La décision d'accorder un statut permanent de réserve de biodiversité ou de réserve aquatique s'appuie sur la base d'un mémoire produit par le MDDEFP à l'intention du Conseil des ministres.

Lors de la consultation publique menée cette fois par le MDDEFP sur le projet de parc national d'Opémican, les principaux enjeux soulevés par la population portaient sur les impacts socioéconomiques du projet.

Les participants au Forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue ont émis une proposition visant à assurer la réalisation d'études d'impacts indépendantes par l'État pour appuyer le processus de décision concerté sur la création d'aires protégées. De telles études d'impacts déposées avant la consultation publique du BAPE permettraient de documenter les impacts et ainsi, de favoriser une participation éclairée par la population et par les intervenants.

Recommandation 3

La Conférence régionale recommande que des études d'impacts socioéconomiques soient réalisées et rendues publiques avant les prochaines consultations publiques sur les projets de réserves de biodiversité et aquatiques.

3.4. Mise en valeur et retombées économiques

Les intervenants de l'Abitibi-Témiscamingue ont manifesté leur intérêt relativement à la mise en valeur et aux retombées économiques des aires

protégées. Cet intérêt s'explique par le fait que l'économie régionale et celle de plusieurs communautés locales reposent sur l'exploitation des ressources naturelles, en particulier l'exploitation des ressources forestières et minières. L'Abitibi-Témiscamingue, comme les autres régions considérées comme « régions ressources », subit les impacts socioéconomiques de la mise en place des aires protégées, souhaitée par l'ensemble de la population du Québec. De façon particulière, une des propositions issues du Forum sur les aires protégées de l'Abitibi-Témiscamingue prévoit de : « Financer la mise en valeur en décentralisant les redevances/droits existants déjà perçus par le gouvernement ».

Recommandation 4

La Conférence régionale recommande qu'une mise en valeur des aires protégées soit favorisée et qu'un mode de compensation soit mis en place pour les pertes économiques associées à la mise en place des aires protégées dans les régions ressources.

Les moyens concrets pour mettre en œuvre cette recommandation devront faire l'objet d'une réflexion commune entre le MDDEFP et les intervenants des régions dites ressources.

3.5. Régionalisation et délégation de gestion

La question des budgets accordés au MDDEFP pour la gestion et la surveillance des aires protégées inquiète les intervenants de l'Abitibi-Témiscamingue depuis l'identification des premières réserves de biodiversités projetées de la région. Lors du *Forum sur les aires protégées de l'Abitibi-Témiscamingue*, cette question a fait l'objet de quelques propositions.

Lors des séances de la première partie des audiences publiques, les représentants du MDDEFP ont avancé l'idée qu'une planification de la gestion du réseau des aires protégées du Québec devra se faire, et que cette planification sera régionalisée. La régionalisation de la gestion du réseau d'aires protégées est une question importante qui nécessite une réflexion et des pourparlers avec les organismes visés. Ce n'est pas parce que le Ministère n'a pas les budgets pour gérer ses territoires que les organismes régionaux vont prendre cette responsabilité sans entente préalable. Comme dans plusieurs autres dossiers, la régionalisation ou la délégation de gestion doit s'accompagner des budgets et des ressources nécessaires.

Recommandation 5

La Conférence régionale recommande que toute démarche de régionalisation et de délégation de gestion et de planification des aires protégées soit convenue préalablement avec les organismes concernés et soit accompagnée des budgets et des ressources nécessaires.

3.6. Valeur écologique des territoires proposés

En s'appuyant sur les commentaires des représentants du MDDEFP et des participants à la première partie des audiences ainsi que sur le *Document d'information – Attribution d'un statut permanent de protection à huit territoires* produit par le même ministère, la Conférence régionale constate que la valeur écologique des territoires proposés est contestable. Cette contestation ne porte pas sur le choix des territoires, mais sur le tracé final, résultant d'un compromis entre les nombreuses contraintes socioéconomiques. Parmi ces contraintes, soulignons particulièrement les droits miniers et les potentiels hydro-électriques déterminés par Hydro-Québec.

Le Portrait du réseau d'aires protégées au Québec – Période 2002-2009 indique que malgré une augmentation importante de la superficie du réseau d'aires protégées au Québec durant cette période, des carences importantes en matière de qualité du réseau sont observées. Le MDDEFP a produit le document *Orientations gouvernementales en matière d'aires protégées dans le cadre du Forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue*, dans lequel il souligne les carences actuelles du réseau d'aires protégées de la région.

Lors du *Forum sur les aires protégées de l'Abitibi-Témiscamingue*, les participants ont proposé plusieurs objectifs en lien avec la valeur écologique des aires protégées. L'une de ses propositions est d'ailleurs libellée de la manière suivante : « Développer des outils scientifiques pour évaluer la valeur écologique et la quantité nécessaire pour protéger adéquatement la biodiversité ». Les participants ont également confronté les notions de quantité (superficie et pourcentage du territoire) et de qualité des aires protégées. D'un autre côté, les intervenants de la région s'interrogent sur la pertinence et les moyens de comparer les aires protégées entre les régions. Certains ont l'impression que les aires protégées de l'Abitibi-Témiscamingue sont de plus grande valeur écologique que celles que l'on retrouve dans les basses terres du St-Laurent, où l'empreinte humaine est plus grande. Pourtant, une région comme celle de Montréal compte 15 % d'aires protégées, celle de l'Abitibi-Témiscamingue à peine 7 %, et des superficies supplémentaires devront tout de même être protégées d'ici 2015 dans notre région.

Recommandation 6

La Conférence régionale recommande que la valeur écologique des aires protégées soit améliorée, de manière à ce que les tracés finaux retenus permettent d'atteindre avec une plus grande efficacité les objectifs de protection de chacun des territoires proposés.

4. Commentaires dans le cadre du présent mandat de consultation

Alors que la section précédente touchait généralement à l'ensemble du processus de désignation des aires protégées au Québec, cette section s'attarde spécifiquement au mandat de consultation en cours.

4.1. Propositions d'agrandissement des projets d'aires protégées

La Conférence régionale éprouve un certain malaise par rapport aux agrandissements proposés dans le cadre de la présente consultation. Nous avons constaté le même malaise parmi les autres participants à la première partie des audiences, en raison des questions qui ont été posées à ce sujet. Ce malaise ne porte pas sur la valeur des propositions d'agrandissement, mais sur le processus par lequel elles sont amenées.

L'une des propositions du Forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue est de privilégier l'agrandissement des aires protégées existantes plutôt que d'en créer de nouvelles. Cette proposition, qui a reçu un grand nombre d'appuis parmi les participants du Forum, a permis de rassurer le MDDEFP sur la pertinence de présenter les propositions d'agrandissement dans le cadre de la présente consultation. Toutefois, ces agrandissements sont confrontés à d'autres préoccupations des intervenants de la région, notamment en ce qui concerne la répartition des aires protégées sur le territoire (entre régions administratives, entre territoires de MRC, entre unités d'aménagement du ministère des Ressources naturelles [MRN]) et la longueur du processus de désignation des aires protégées. De plus, les représentants du MDDEFP ont mentionné que ces agrandissements ne sont pas suffisants pour atteindre les objectifs de conservation visés par les réserves projetées soumises à la consultation.

Le Forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue fait partie d'un nouveau processus de collaboration entre le MDDEFP et le milieu régional, afin d'accompagner le Ministère dans l'atteinte des 12 % d'aires protégées au Québec en 2015. Ce processus de collaboration prévoit d'autres activités au cours des prochains mois, en lien avec les travaux de la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT).

Recommandation 7

La Conférence régionale recommande que la proposition de base pour les huit territoires soumis à la consultation publique obtienne leur statut permanent le plus rapidement possible.

Recommandation 8

La Conférence régionale recommande que les agrandissements proposés par le MDDEFP dans le cadre de la présente consultation soient analysés pendant le processus de collaboration régionale en prévision de l'atteinte des 12 % d'aires protégées en 2015.

4.2. Mouvance des tracés finaux

Autant dans le *Document d'information – Attribution d'un statut permanent de protection à huit territoires* que lors des séances de la première partie des audiences, il apparaît que les limites des réserves de biodiversité et de la réserve aquatique projetées sont appelées à être modifiées. De plus, l'expérience passée nous apprend que les territoires de réserves avec un statut final sont généralement différents des réserves projetées soumises à une consultation publique menée par le BAPE. Cette manière de faire laisse une grande place aux avis des intervenants lors des consultations publiques. Toutefois, il ne permet pas à ces mêmes intervenants de se prononcer sur les tracés finaux, généralement établis au final entre le MRN, le MDDEFP et les détenteurs de droits ou d'intérêts particuliers, et ce, malgré la publication dans la *Gazette officielle du Québec*.

Recommandation 9

La Conférence régionale recommande que le MDDEFP publie la proposition de tracés finale et permette aux intervenants d'émettre des commentaires sur les tracés modifiés des réserves projetées avant la décision du Conseil des ministres.

4.3. Aires d'intensification de la production ligneuse

La première partie des audiences publiques a permis d'apprendre que le MRN planifie 300 hectares en aires d'intensification de la production ligneuse (AIPL) sur le même territoire de l'agrandissement n° 3 proposé à la Réserve de biodiversité projetée des Marais-du-lac-Parent. Nous nous retrouvons donc devant une situation où un ministère planifie la protection d'un territoire alors qu'un autre prévoit sa mise en valeur et même l'intensification de son utilisation.

Autant lors du Forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue que lors de l'élaboration du *Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT)*, les intervenants régionaux ont réclamé une meilleure intégration des stratégies et politiques touchant la conservation et la mise en valeur du territoire et de ses ressources et une meilleure coordination entre les ministères. Même si cette orientation est claire, force est de constater que sa mise en œuvre est difficile.

La Conférence régionale n'a pas de recommandation précise à ce moment-ci. Elle souhaite toutefois porter à l'attention du BAPE que la consultation sur les premières aires d'intensification de la production ligneuse se tiendra en janvier, en même temps que la consultation sur les plans d'aménagement forestier intégrés tactiques (PAFI-T). La Conférence régionale aimerait bien connaître les valeurs et les critères qui permettront au BAPE de recommander la forme d'affectation (conservation, intensification) pour ce territoire, car la Conférence régionale, par l'entremise de la CRRNT, sera confrontée à ce genre de dilemme au cours des prochaines années, dans le contexte de l'augmentation des aires protégées et des aires d'intensification de la production ligneuse.

4.4. Wanaki

En 2007, la Conférence régionale adoptait le Plan stratégique de développement régional 2007-2011¹. La priorité de développement régional suivante a alors été retenue : « Appuyer le projet Wanaki concernant la construction d'un village pour la communauté de Kitcisakik ».

Recommandation 10

La Conférence régionale recommande que la réserve de biodiversité projetée Wanaki soit mise en place à la satisfaction de la communauté de Kitcisakik et de manière à créer des conditions favorables à la réalisation de son projet de village.

5. Conclusion

À titre d'organisme de développement régional et d'interlocutrice privilégiée du gouvernement du Québec, la Conférence régionale anime, consulte et concerte ses partenaires afin de dégager une vision commune ou de provoquer la réflexion et les discussions sur divers thèmes. Elle est appelée à donner des avis aux ministères sur différentes questions liées au développement régional.

C'est dans ce contexte qu'elle a produit le présent mémoire sur le *Projet d'attribution d'un statut permanent de réserve de biodiversité pour*

¹ Plan stratégique de développement régional 2007-2011 : http://www.conferenceregionale.ca/documents/publications/plan_strategique_2007-2011.pdf

sept territoires et de réserve aquatique pour un territoire dans la région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue. Le mémoire ne contient pas de recommandation précise quant au tracé final des aires qui obtiendront un statut permanent : il s'attarde aux conditions de mise en place du réseau d'aires protégées.

Avec un budget plus élevé et un processus plus efficient, le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs aurait pu être en mesure de présenter des réserves de biodiversité et aquatiques projetées d'une plus grande qualité écologique et dans des délais plus courts. Ces propositions auraient été présentées avec des tracés plus stables et auraient été accompagnées des impacts socioéconomiques mieux documentés. L'acceptabilité sociale de ces projets aurait été également plus grande si une mise en valeur de ces territoires et une compensation financière dans la région, dont l'économie dépend des ressources naturelles, accompagnaient la création des aires protégées.

Nous souhaitons donc que le BAPE fera part de nos recommandations au gouvernement, afin d'améliorer le processus général de création des aires protégées, tout comme les aires soumises à l'actuelle consultation.

Annexe

Recommandations de la Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Abitibi-Témiscamingue

Recommandation 1

La Conférence régionale recommande que le gouvernement augmente le budget de MDDEFP de manière à lui permettre de créer un réseau d'aires protégées efficace et efficient.

Recommandation 2

La Conférence régionale demande au MDDEFP et au gouvernement du Québec de revoir le processus de désignation des aires protégées de manière à accélérer leur désignation finale.

Recommandation 3

La Conférence régionale recommande que des études d'impacts socioéconomiques soient réalisées et rendues publiques avant les prochaines consultations publiques sur les projets de réserves de biodiversité et aquatiques.

Recommandation 4

La Conférence régionale recommande qu'une mise en valeur des aires protégées soit favorisée et qu'un mode de compensation soit mis en place pour les pertes économiques associées à la mise en place des aires protégées dans les régions ressources.

Recommandation 5

La Conférence régionale recommande que toute démarche de régionalisation et de délégation de gestion et de planification des aires protégées soit convenue préalablement avec les organismes concernés et soit accompagnée des budgets et des ressources nécessaires.

Recommandation 6

La Conférence régionale recommande que la valeur écologique des aires protégées soit améliorée, de manière à ce que les tracés finaux retenus permettent d'atteindre avec une plus grande efficacité les objectifs de protection de chacun des territoires proposés.

Recommandation 7

La Conférence régionale recommande que la proposition de base pour les huit territoires soumis à la consultation publique obtienne leur statut permanent le plus rapidement possible.

Recommandation 8

La Conférence régionale recommande que les agrandissements proposés par le MDDEFP dans le cadre de la présente consultation soient analysés pendant le processus de collaboration régionale en prévision de l'atteinte des 12 % d'aires protégées en 2015.

Recommandation 9

La Conférence régionale recommande que le MDDEFP publie la proposition de tracés finale et permette aux intervenants d'émettre des commentaires sur les tracés modifiés des réserves projetées avant la décision du Conseil des ministres.

Recommandation 10

La Conférence régionale recommande que la réserve de biodiversité projetée Wanaki soit mise en place à la satisfaction de la communauté de Kitcisakik et de manière à créer des conditions favorables à la réalisation de son projet de village.