



Vers une Loi sur la conservation du nord québécois: une démarche de planification écologique à amorcer dès maintenant

Mémoire présenté au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs dans le cadre de la consultation publique sur le document intitulé:

Engagement gouvernemental visant à consacrer 50 % de la superficie du territoire du Plan Nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles

par

La Société pour la nature et les parcs du Canada – Section Québec (SNAP Québec)

le 2 novembre 2011

Table des matières

Synthèse des recommandations.....	3
À propos de l'organisme.....	5
Introduction.....	5
Objectifs de la loi et principes directeurs.....	6
Planification écologique.....	7
Portée.....	7
Acquisition des connaissances.....	8
Dimension temporelle.....	8
Évaluation Environnementale Stratégique.....	9
Place à l'innovation	9
Les réserves de capital nature et les aires protégées.....	9
Aires protégées (12 %).....	9
Atteinte de la cible de Nagoya.....	11
Réserves de capital nature (38 %).....	11
Activités permises	12
Foresterie.....	12
Exploration minière.....	12
Durée de vie et « dézonage » des réserves.....	13
L'enjeu de la limite nordique des forêts attribuables.....	13
Annexe 1 – ÉES sur la filière de l'accès au territoire du Plan Nord.....	14

Synthèse des recommandations

Recommandation 1. Que le titre de la Loi reflète mieux son objectif fondamental. Par exemple, « Loi sur la conservation du nord québécois ».

Recommandation 2. Que la Loi comprenne un préambule sur l'importance du patrimoine naturel au nord du 49^e parallèle. Que ce préambule reconnaisse les services écologiques rendus par les écosystèmes fonctionnels et la nécessité de mettre l'intégrité écologique au cœur de la prise de décisions.

Recommandation 3. Qu'un ou plusieurs articles de la Loi vienne préciser l'objectif premier, soit de maintenir la diversité biologique, les services écologiques rendus par les écosystèmes fonctionnels, les zones à valeur culturelle, les zones sensibles, etc.

Recommandation 4. Qu'un article de la Loi spécifie l'an 2035 comme échéancier pour la mise à l'abri de 50 % du territoire.

Recommandation 5. Qu'un article de la Loi confirme l'intention d'implanter la planification écologique sur le territoire du Plan Nord.

Recommandation 6. Qu'un article de la Loi définit la planification écologique. Nous proposons la définition suivante: « *Une planification territoriale qui vise à orienter les décisions d'aménagement en fonction des fragilités et potentialités du territoire, appréhendé dans la totalité de ses caractéristiques bio-physiques, sociales et culturelles, sur les interrelations entre ces caractéristiques et sur les services écologiques offerts par les écosystèmes.* »

Recommandation 7. Que la planification écologique permette d'orienter toutes les affectations territoriales (non seulement la conservation). La planification écologique devrait donc être effectuée, à terme, sur 100 % du territoire du Plan Nord.

Recommandation 8. Qu'un programme d'acquisition de connaissances soit défini, financé, et mis en place rapidement, en fonction des nouveaux impératifs de planification écologique.

Recommandation 9. Que le gouvernement amorce dès maintenant (et non d'ici 2015) les travaux d'acquisition de connaissances et de planification écologique.

Recommandation 10. Que la Stratégie de mise en œuvre identifie des secteurs prioritaires pour l'implantation de la planification écologique, en fonction des pressions industrielles sur le territoire.

Recommandation 11. Que le gouvernement entame une évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur l'accès au territoire du Plan Nord. Il pourrait s'agir d'une des premières actions de la Stratégie de mise en œuvre.

Recommandation 12. Que le gouvernement fixe une nouvelle cible d'aires protégées de 20 % d'ici 2020 sur le territoire du Plan Nord.

Recommandation 13. Que les Orientations stratégiques en matière d'aires protégées soient révisées et bonifiées pour le territoire du Plan Nord.

Recommandation 14. Que la Loi interdise tout aménagement forestier de nature industrielle dans les réserves de capital nature.

Recommandation 15. Que la loi stipule qu'à la discrétion du ministre, l'activité minière de faible intensité (selon une classification reconnue) puisse être admise dans une réserve, pour une durée de 5 ans à partir de la mise en place de cette dernière.

Recommandation 16. Que la Stratégie de mise en œuvre comprenne une démarche pour permettre, à terme, de prendre une décision définitive de conservation sur les territoires mis en réserve.

Recommandation 17. Que le déclenchement du processus de « dézonage » d'une mise en réserve soit à la discrétion du Ministre du MDDEP, lorsque celui-ci juge qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles. Le « demandeur » de cette révision (intérêt privé, autre ministère, etc.) ainsi que le motif du déclassement proposé devraient être rendus publics. Que la Loi stipule qu'il incombe au « demandeur » d'une révision de faire la démonstration, compte tenu des facteurs ayant mené à la mise en réserve (ex: planification écologique), des circonstances exceptionnelles en faveur d'un « dézonage ».

Recommandation 18. Que le MRNF prenne l'engagement de ne pas modifier la limite nordique des forêts attribuables de sorte à ouvrir de nouveaux secteurs à la foresterie industrielle.

À propos de l'organisme

La **Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP)** est un organisme à but non lucratif fondé en 1963 par des citoyens qui avaient à cœur la sauvegarde des espaces naturels. La SNAP a pour mission la protection du patrimoine naturel en favorisant la création d'aires protégées ainsi que l'amélioration de la gestion des aires existantes. Parmi les organisations canadiennes vouées à la conservation de la nature, la SNAP se distingue par sa solide structure de base composée de treize sections régionales regroupant des milliers de membres. Nos actions parlent d'elles-mêmes puisque nous avons déjà contribué à la protection de plus de 500 000 km² du patrimoine naturel du Canada.

Nous sommes un organisme proactif et désireux d'obtenir des résultats sur le terrain. Nous visons à protéger de grandes superficies de territoire qui soient à la fois représentatives des régions naturelles et capables de maintenir des écosystèmes viables. Au Québec, nous travaillons en collaboration avec les autres groupes environnementaux, les groupes régionaux, les Premières Nations, les communautés locales et les différents paliers gouvernementaux à l'élaboration d'un véritable réseau d'aires protégées. La SNAP Québec s'implique activement dans le processus de la Stratégie québécoise sur les aires protégées, dans celui du Plan Nord, et siège au Comité consultatif sur les parcs nationaux.

Introduction

Depuis plusieurs années, la SNAP a pour vision de protéger au moins la moitié des espaces sauvages du pays. Le nord du Québec fait partie de cette vision. Ce territoire, qui recèle un cinquième de la forêt boréale du Canada, abrite une biodiversité unique – dont deux très grandes hardes de caribou migrateur et l'unique population mondiale de phoques communs confinés en eau douce. C'est aussi un territoire qui contient des réserves d'eau douce d'importance mondiale, ainsi qu'une partie importante des écosystèmes encore intacts de la planète. La conservation de ce patrimoine naturel est une responsabilité énorme pour le gouvernement du Québec, en tant que fiduciaire du territoire public. C'est pourquoi nous appuyons l'intention du gouvernement de déposer un projet de loi pour instaurer la planification écologique sur le territoire du Plan Nord et faire en sorte que 50 % de ce territoire soit mis à l'abri des activités industrielles.

La décision de mettre à l'abri *précisément* 50 % du territoire du Plan Nord est certes de nature politique, tout comme l'ont été les objectifs issus d'ententes internationales en matière d'aires protégées (12 % à Rio de Janeiro en 1992; 17 % à Nagoya en 2010). Selon nous, de telles cibles sont nécessaires pour assurer un progrès en matière de conservation et faciliter la reddition de compte des gouvernements, même si ce ne sont pas, à prime abord, des cibles issues d'un consensus scientifique. En effet, les connaissances dont nous disposons ne sont pas assez précises pour prescrire une cible exacte qui puisse assurer le maintien de la biodiversité et de l'intégrité écologique du nord québécois. Nous croyons néanmoins que l'engagement gouvernemental est d'une ampleur appropriée, compte tenu de la nature du patrimoine à protéger (voir par exemple Schmiegelow et al. 2006¹).

L'actuelle démarche du MDDEP s'inscrit dans le contexte plus large du Plan Nord, duquel elle ne peut être dissociée. Au cours des prochaines années, le Plan Nord encouragera le développement industriel au nord du 49^e parallèle, particulièrement dans les secteurs minier et hydro-électrique. De vastes projets

¹ Schmiegelow, F.K.A. , Cumming, S.G. , Harrison, S., Leroux, S. , Lisgo, K. , et B. Olsen. 2006. **Conservation Beyond Crisis Management: A Conservation-Matrix Model**. BEACONS Discussion Paper No. 1

d'infrastructure viendront « ouvrir le territoire » pour faciliter l'accès aux ressources, ce qui aura également pour impact de fragmenter des territoires jusqu'ici peu perturbés. Cela est non sans évoquer les perturbations majeures associées au désenclavement de la forêt amazonienne dans les années 1970. Dans cette optique, l'engagement du 50 % – souvent évoqué pour illustrer le volet environnemental du Plan Nord – devra impérativement mener à des gains *réels* en matière de conservation, gains qui devraient être réalisés *en amont* de l'ouverture du territoire au développement. Outre ces gains, des mesures complémentaires devront également être mises en place, comme une Évaluation Environnementale Stratégique (ÉES) sur l'accès au territoire du Plan Nord. À notre avis, la crédibilité du Plan Nord dans son ensemble dépendra d'un projet de loi qui mette réellement l'intégrité écologique au cœur de la prise de décisions sur le territoire nordique.

Le document de consultation du MDDEP présente une proposition très intéressante, soit l'instauration de la planification écologique, un concept qui devrait se retrouver au cœur de la nouvelle loi. Cependant, ce document devra être substantiellement modifié s'il doit mener à un projet de loi qui puisse passer le test de la crédibilité. Nous espérons donc que les recommandations de ce mémoire, dont plusieurs sont appuyées par des milliers de Québécois, puissent servir à bonifier le document de consultation.

Objectifs de la loi et principes directeurs

La future loi sera déposée par le Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, avec le but de maintenir l'intégrité écologique du nord québécois. La vocation « conservation » de cette loi devrait donc être évidente dans le texte de la loi et dans son esprit – beaucoup plus qu'elle ne l'est actuellement dans le document de consultation. Par exemple, le titre « *Engagement gouvernemental visant à consacrer 50 % de la superficie du territoire du Plan Nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles* » semble placer la mise en valeur et le développement non-industriel au même niveau que les objectifs plus fondamentaux de protection de l'environnement. De plus, le titre semble ne s'adresser qu'à 50 % du nord, alors que c'est sur 100 % du territoire qu'on doit viser la protection de l'environnement et le maintien de la biodiversité. Enfin, parmi les 9 principes directeurs énoncés en page 26-27, un seul (le 6^e) est de nature environnementale.

Pour mieux exprimer l'esprit de la future loi, il serait utile de s'inspirer des critères internationaux de l'UICN pour les aires protégées, qui stipulent que celles-ci doivent avoir comme objectif premier la conservation de la nature. Cela n'exclut pas nécessairement les activités de mise en valeur ou de développement non-industriel, mais ce sont néanmoins des usages qui sont dépendants d'écosystèmes en santé.

Recommandation 1. Que le titre de la Loi reflète mieux son objectif fondamental. Par exemple, « Loi sur la conservation du nord québécois ».

Recommandation 2. Que la Loi comprenne un préambule sur l'importance du patrimoine naturel au nord du 49^e parallèle. Que ce préambule reconnaisse les services écologiques rendus par les écosystèmes fonctionnels et la nécessité de mettre l'intégrité écologique au cœur de la prise de décisions.

Recommandation 3. Qu'un ou plusieurs articles de la Loi vienne préciser l'objectif premier, soit de maintenir la diversité biologique, les services écologiques rendus par les écosystèmes fonctionnels, les zones à valeur culturelle, les zones sensibles, etc.

Le document de consultation précise un échéancier temporel pour l'atteinte de l'objectif de 50 %, soit 2035. Il s'agit d'une cible que nous considérons réaliste, compte tenu de l'immensité du territoire et des connaissances à acquérir. Toutefois, il n'est pas clair que l'échéancier de 2035 sera inclus dans le texte de la future loi (il n'est pas mentionné à la page 44 du document de consultation, qui énumère pourtant les éléments qui se retrouveront dans la loi). Selon nous, il est impératif d'inclure l'échéancier ultime de 2035 dans la législation – autant pour assurer la crédibilité de la démarche, que pour assurer la reddition de comptes des gouvernements successifs qui participeront à sa mise en œuvre.

Recommandation 4. Qu'un article de la Loi spécifie l'an 2035 comme échéancier pour la mise à l'abri de 50 % du territoire.

Planification écologique

La proposition de recourir de façon étendue à la planification écologique a tout ce qu'il faut pour représenter une véritable innovation en terme d'aménagement territorial nordique. Jamais, à notre connaissance, une telle initiative ne se serait appliquée à un territoire d'une telle envergure. Le fondement du développement nordique sur une planification intégrée, véritablement écologique serait un changement de paradigme aussi important que ne l'a été l'introduction du concept d'aménagement écosystémique dans la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*. Ainsi, nous estimons que la définition et l'encadrement du concept de planification écologique est la principale raison-d'être de la future loi, outre la consolidation de l'engagement du 50 %.

Recommandation 5. Qu'un article de la Loi confirme l'intention d'implanter la planification écologique sur le territoire du Plan Nord.

Recommandation 6. Qu'un article de la Loi définisse la planification écologique. Nous proposons la définition suivante: « *Une planification territoriale qui vise à orienter les décisions d'aménagement en fonction des fragilités et potentialités du territoire, appréhendé dans la totalité de ses caractéristiques bio-physiques, sociales et culturelles, sur les interrelations entre ces caractéristiques et sur les services écologiques offerts par les écosystèmes.* »

Portée

La planification écologique ne prendra tout son sens que si elle permet d'orienter toutes les affectations du territoire (et non uniquement les territoires à conserver). Ainsi, l'aménagement territorial effectué en fonction de la planification écologique devrait permettre de confronter tous les éléments pertinents : respect des droits autochtones, biodiversité, paysages, services écologiques, possibilités de développement économique, besoin de ressources, utilisation du territoire, etc. Cette approche permettrait de mieux cerner et d'analyser les endroits où surviennent les « conflits d'usage », et à l'inverse d'identifier les zones où les décisions d'aménagement pourraient être facilitées dû à la prépondérance des impératifs écologiques ou économiques.

Recommandation 7. Que la planification écologique permette d'orienter toutes les affectations territoriales (non seulement la conservation). La planification écologique devrait donc être effectuée, à terme, sur 100 % du territoire du Plan Nord.

Acquisition des connaissances

La mise en place de la planification écologique nécessitera l'acquisition d'une connaissance fine du territoire, y compris des éléments suivants :

- Inventaire de la biodiversité nordique (en cours de réalisation au MDDEP)
- Connaissances géologiques et potentiel minier, évalué de façon transparente. (Le potentiel minier « appréhendé » est actuellement une embûche majeure à l'établissement du réseau des aires protégées).
- Connaissances sur la dynamique des écosystèmes forestiers au nord de la limite nordique de la forêt commerciale (résilience, services écologiques, etc.). Ceci implique la publication du rapport d'experts sur la limite nordique.
- Informations sur l'utilisation du territoire et les intérêts des Premières Nations et des Inuits, y compris les connaissances traditionnelles
- Estimer la valeur des services écologiques rendus par les écosystèmes nordiques (stockage de carbone, etc.) - des projets-pilotes pourraient être utiles en ce sens.

Recommandation 8. Qu'un programme d'acquisition de connaissances soit défini, financé, et mis en place rapidement, en fonction des nouveaux impératifs de planification écologique.

Dimension temporelle

Le document de consultation stipule que : « D'ici 2015, le gouvernement amorcera des travaux d'acquisition de connaissances et de planification écologique (...) ». Cela ouvre la porte à un report de tout travail en ce sens jusqu'au moment de l'échéance, dans quatre ans. Ce délai est difficilement explicable, dans la mesure où la planification écologique devrait opérer en amont des décisions d'aménagement. Les premiers pas devraient donc être faits le plus rapidement possible.

Recommandation 9. Que le gouvernement amorce dès maintenant (et non d'ici 2015) les travaux d'acquisition de connaissances et de planification écologique.

La planification écologique nécessitera certainement une certaine période de rodage (acquisition de connaissances fines, mécanique d'application à définir, etc.). Puisque certains territoires du Plan Nord sont déjà ciblés comme axes de développement industriel, il serait pertinent de prioriser ces secteurs dans le cadre d'une mise en œuvre graduelle de la planification écologique. Les secteurs à fort potentiel minier (Fosse du Labrador, Monts Otish) ou hydro-électrique (Basse Côte Nord) pourraient ainsi être parmi les premiers à bénéficier de cette nouvelle approche intégrée.

Recommandation 10. Que la Stratégie de mise en œuvre identifie des secteurs prioritaires pour l'implantation de la planification écologique, en fonction des pressions industrielles sur le territoire.

Évaluation Environnementale Stratégique

Les divers projets d'accès au territoire du Plan Nord (tronçons routiers, chemins de fer, pistes d'atterrissage, infrastructures portuaires, etc.) auront un effet structurant, mais aussi à certains égards négatifs sur les écosystèmes et les communautés humaines. Comme la mise en place complète de la planification écologique ne sera pas effective avant quelques années, de nombreux projets industriels risquent entre temps d'être rapidement déposés, incluant dans bien des cas de nouvelles structures d'accès. La tenue rapide d'une ÉES sur l'accès au territoire permettrait de baliser, dans l'intervalle, les grandes lignes de cet accès accru (voir Annexe 1).

Recommandation 11. Que le gouvernement entame une évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur l'accès au territoire du Plan Nord. Il pourrait s'agir d'une des premières actions de la Stratégie de mise en œuvre.

Place à l'innovation

Il n'est pas clair dans quelle mesure la planification écologique ne sera pas prisonnière des orientations et décisions du passé et qu'elle pourra vraiment permettre d'innover. Par exemple, le document de consultation précise que la démarche « *respectera les décisions d'affectation territoriale, d'aménagement ou de développement déjà prises* » et que « *La mise en réserve des terres du domaine de l'État (...) devra mettre à profit tous les mécanismes actuels d'affectation territoriale découlant de la Loi sur les terres du domaine de l'État et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.* » Certes, ces outils comportent certaines orientations de conservation et des mesures particulières de soustraction de territoires aux activités industrielles – mais il ne s'agit pas de planification écologique.

Pour que la planification écologique incarne réellement un changement de paradigme, elle devra orienter et influencer les processus existants de planification territoriale – et non être à leur remorque. Rappelons l'introduction de l'aménagement écosystémique dans le nouveau régime forestier, qui nécessitera une appropriation régionale et nationale des nouvelles orientations.

Les réserves de capital nature et les aires protégées

La future loi définirait un nouveau statut de conservation, soit celui de « réserve de capital nature ». Par définition, celles-ci seraient plus permissives que les aires protégées. Soyons clairs: nous privilégions d'abord la bonification du réseau d'aires protégées, particulièrement en forêt commerciale, et croyons que les cibles actuelles devraient être révisées à la hausse.

Aires protégées (12 %)

Les aires protégées sont un outil indispensable pour le maintien de la biodiversité. Au cours des dernières années, le Québec a fait d'importants progrès en la matière, les aires protégées couvrant aujourd'hui 8,35 % du territoire. En 2008, le gouvernement du Québec s'est fixé l'objectif d'atteindre 12 % d'aires protégées d'ici 2015. Nous avons salué cet engagement qui représente un pas en avant pour la conservation au Québec.

Cependant, les engagements du Québec en matière d'aires protégées, particulièrement au nord du 49^e parallèle, doivent maintenant être confrontés à une nouvelle réalité – celle du Plan Nord. Le Plan Nord marque un virage net en matière de développement industriel, avec une nouvelle volonté d'intensifier et d'accélérer les projets dans le nord, y compris la mise en place d'imposantes infrastructures de transport pour accéder aux ressources. Ce virage n'a pas eu son pendant en matière d'aires protégées. Ainsi, la cible de 12 % fixée en 2008 n'a pas été révisée dans le cadre du Plan Nord, ni depuis la Conférence de Nagoya en 2010. Somme toute, les orientations gouvernementales en matière d'aires protégées méritent d'être bonifiées compte tenu du nouveau contexte du Plan Nord.

Les connaissances dont nous disposons actuellement pourraient permettre d'améliorer rapidement le réseau d'aires protégées au-delà de 12 %. D'une part, le MDDEP a déjà identifié des territoires d'intérêt pour la conservation qui ne bénéficient pas encore d'un statut de protection. D'autre part, plusieurs intervenants (Premières Nations, Inuits, autres communautés nordiques, organismes environnementaux, industrie, etc.) appuient eux-mêmes des propositions de territoires à protéger. Nous croyons qu'il serait tout à fait raisonnable de viser 20 % d'aires protégées d'ici 2020 sur le territoire du Plan Nord. Avec cette cible, le Québec – qui aspire au leadership mondial en matière de conservation – serait assuré de rencontrer la cible de Nagoya (17 % du milieu terrestre) sur l'ensemble de son territoire.

Recommandation 12. Que le gouvernement fixe une nouvelle cible d'aires protégées de 20 % d'ici 2020 sur le territoire du Plan Nord.

En avril 2011, le gouvernement du Québec adoptait ses Orientations stratégiques en matière d'aires protégées. Ces dernières comportent des éléments intéressants pour bonifier le réseau sur le territoire du Plan Nord, notamment l'engagement de créer au moins une grande aire protégée de 10 000 km² pouvant contribuer au rétablissement du caribou forestier. Nous croyons que l'adoption de la future Stratégie de mise en œuvre est une occasion de préciser et de bonifier les Orientations stratégiques et le plan d'action en matière d'aires protégées pour le territoire du Plan Nord. Mentionnons les éléments suivants :

- Le cadre écologique de référence, un excellent outil développé par le MDDEP, devrait être mis à profit pour l'atteinte de la cible globale d'aires protégées (ex: viser à atteindre le pourcentage ciblé dans chaque province naturelle du Plan Nord).
- La Côte-Nord ainsi que les provinces naturelles nordiques sont les derniers endroits où il demeure possible de protéger intégralement de grandes rivières, voire des bassins versants. Cet objectif devrait constituer une priorité dans ces provinces naturelles.
- On pourrait envisager de créer la première aire protégée de catégorie Ib (UICN) au Québec, un statut visant à protéger « de vastes aires intactes ou légèrement modifiées, qui ont conservé leur caractère et leur influence naturels, sans habitations humaines permanentes ou significatives ».
- En plus de territoires sensibles aux changements climatiques (ex: zones de pergélisol en dégradation), il serait important de protéger des puits de carbone reconnus, tels que les immenses tourbières des basses-terres de la baie James. À cet égard, il serait bon de s'inspirer de la *Boreal Peatlands Stewardship Strategy* récemment mise de l'avant par le Manitoba.
- Depuis décembre 2005, la Loi sur les mines permet la création de « sites géologiques exceptionnels ». Six ans plus tard, aucun SGE n'est encore créé. La Stratégie de mise en œuvre devrait comporter une cible chiffrée et un échéancier pour instaurer de telles zones sur le territoire du Plan Nord.

- Le territoire du Plan Nord et la « zone nord » décrite dans les Orientations stratégiques ne concordent pas. Cela entraîne notamment une multiplication des cibles de conservation qui se chevauchent en partie (12 % du territoire du Plan Nord, 12 % de la « zone nord », 12 % de la forêt boréale continue...).

Recommandation 13. Que les Orientations stratégiques en matière d'aires protégées soient révisées et bonifiées pour le territoire du Plan Nord.

Atteinte de la cible de Nagoya

Le document de consultation laisse entendre que les objectifs de conservation proposés (12 % d'aires protégées + 5 % de réserves d'ici 2020) pourraient permettre au Québec d'atteindre la cible de conservation adoptée récemment à Nagoya lors de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (17 % de conservation d'ici 2020). Nous sommes en désaccord avec cette affirmation pour trois raisons:

- Les territoires comptabilisés pour atteindre la cible de Nagoya devraient être protégés de façon permanente. Nous considérons que les réserves ne satisfont pas à cette exigence. Le document de consultation mentionne par exemple que: « *Le caractère réversible ou de flexibilité de certaines mises en réserve de terres du domaine de l'État, en tout ou en partie, va s'appliquer dans la mesure où les balises permettant ce déclassement seront connues au départ. Certains motifs relevant de l'intérêt public [...] pourraient constituer les principaux critères de réversibilité de la mise en réserve...* »
- Les territoires comptabilisés pour atteindre la cible de Nagoya doivent présenter des « mesures de conservation effectives ». Le fait de ne pas occasionner de pertes significatives à la biodiversité et aux écosystèmes est loin de constituer une « *mesure de conservation effective* », or c'est le critère qui est proposé pour permettre la foresterie industrielle dans les réserves.
- La cible de Nagoya engage des États sur l'ensemble de leurs territoires. Parler de l'atteinte de Nagoya « sur le territoire du Plan Nord » nous semble hors contexte, car c'est sur tout le Québec qu'il faudrait appliquer cette cible. Notons par ailleurs que la communauté internationale considère la cible actuelle de 17 % comme intérimaire – celle-ci pourrait être revue à la hausse après 2020.

Réserves de capital nature (38 %)

Nous sommes prêts à accepter qu'au départ, la totalité du 50 % ne soit pas constituée que d'aires protégées. Selon nous, l'avantage principal d'un nouveau statut défini dans la loi serait de permettre la conservation de territoires plus rapidement, avec une acceptabilité sociale potentiellement plus grande, en offrant une certaine flexibilité au niveau de l'exploration minière.

Les réserves de capital nature pourraient aussi être envisagées comme outils de conservation intérimaire, mises sur pied par principe de précaution ou en fonction de la planification écologique, pour lesquelles une décision définitive de conservation (ex: aire protégée) serait effectuée à terme. D'autres juridictions ont eu recours à des désignations flexibles dans le cadre de projets de conservation de grande envergure. Par exemple, les Dehcho des Territoires du Nord-Ouest ont élaboré un plan d'aménagement couvrant plus de 200 000 km², dont 50 % en zones de conservation – y compris certaines zones avec une protection intérimaire.

Ceci étant dit, le document de consultation décrit un concept de réserve édulcoré à un point tel qu'il est difficile d'entrevoir comment elles se distingueront du *statu quo* en tant que valeur ajoutée pour la conservation. Ceci est d'autant plus décevant que les réserves représenteront un énorme fardeau administratif pour le MDDEP (études, consultations, révision périodique des réserves, rapport quinquennal, révision de la stratégie aux 10 ans) – avec comme possible conséquence la diminution des ressources disponibles pour d'autres enjeux environnementaux criants.

Activités permises

Foresterie

Le document de consultation est flou quant aux activités forestières qui seraient permises dans les réserves, en proposant seulement d'interdire les activités « *qui occasionnent des pertes significatives aux écosystèmes et à la biodiversité* ». La consultation publique a par contre permis de clarifier qu'il serait question d'y permettre la foresterie industrielle, telle qu'encadrée par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*. Selon nous, cette disposition est complètement inacceptable pour deux raisons:

- Elle va à l'encontre de l'esprit de l'engagement gouvernemental. Si le Québec veut être crédible lorsqu'il affirme sur la scène internationale qu'il protège, ou « met à l'abri » 50 % du territoire, ce territoire doit être exempt d'activités industrielles comme la foresterie.
- Le nouveau régime forestier engage le Québec dans une démarche d'aménagement écosystémique sur la *totalité* de son territoire forestier. La foresterie permise dans les réserves serait semblable, voire identique, à celle pratiquée à l'extérieur de ces réserves. Où serait alors la valeur ajoutée des réserves en termes de conservation?

Nous convenons que l'aménagement forestier est une activité économique indispensable dans le nord québécois. Il ne s'agit pas d'instaurer des réserves sur 50 % de la forêt commerciale, mais les réserves devront effectivement exclure la foresterie. Rappelons que la forêt commerciale occupe à peine 18 % du territoire du Plan Nord.

Recommandation 14. Que la Loi interdise tout aménagement forestier de nature industrielle dans les réserves de capital nature.

Exploration minière

Tel qu'indiqué précédemment, nous croyons que l'avantage principal du concept de réserve de capital nature serait de permettre la conservation de territoires plus rapidement, avec une acceptabilité sociale potentiellement plus grande, en offrant une certaine flexibilité au niveau de l'exploration minière. Cette dernière devra toutefois être beaucoup mieux balisée que dans le document de consultation.

Le MDDEP propose de permettre l'exploration minière dans les réserves, sauf celles qui entraînent des « *impacts significatifs sur la biodiversité* ». Il s'agit d'un critère flou ouvrant la porte à l'interprétation. Comme nous l'avons déjà recommandé dans le cadre du projet de loi n° 14, il serait nécessaire d'établir

une classification légale pour décrire l'intensité des différents travaux d'exploration. Avec un tel outil législatif en place, il serait envisageable de permettre les activités d'exploration minière de faible intensité dans les réserves. Toutefois, l'exploration devrait absolument être limitée dans le temps, de telle sorte qu'à terme le régime d'activités permises dans les réserves s'apparente à celui des aires protégées.

Recommandation 15. Que la loi stipule qu'à la discrétion du ministre, l'activité minière de faible intensité (selon une classification reconnue) puisse être admise dans une réserve, pour une durée de 5 ans à partir de la mise en place de cette dernière.

Durée de vie et « dézonage » des réserves

Les réserves de capital nature devraient être envisagées comme un outil de conservation intérimaire pour lesquelles une décision définitive de conservation (ex: aire protégée) serait effectuée à terme. Le document de consultation spécifie que le « dézonage » d'une réserve de capital nature devrait revêtir un caractère d'exception et suivre un processus similaire à celui qui aurait mené à la mise en réserve du territoire. Nous sommes en accord avec cette approche. Cependant, ce principe doit être très bien balisé dans la Loi afin d'éviter le risque d'y recourir sur une base plus fréquente.

Recommandation 16. Que la Stratégie de mise en œuvre comprenne une démarche pour permettre, à terme, de prendre une décision définitive de conservation sur les territoires mis en réserve.

Recommandation 17. Que le déclenchement du processus de « dézonage » d'une mise en réserve soit à la discrétion du Ministre du MDDEP, lorsque celui-ci juge qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles. Le « demandeur » de cette révision (intérêt privé, autre ministère, etc.) ainsi que le motif du déclassement proposé devraient être rendus publics. Que la Loi stipule qu'il incombe au « demandeur » d'une révision de faire la démonstration, compte tenu des facteurs ayant mené à la mise en réserve (ex: planification écologique), des circonstances exceptionnelles en faveur d'un « dézonage ».

L'enjeu de la limite nordique des forêts attribuables

La consultation publique actuelle se déroule dans un contexte d'incertitude quant à la limite nordique des forêts attribuables, limite au-delà de laquelle la foresterie commerciale n'est pas autorisée. Le tracé de cette ligne est actuellement en révision, et il est possible qu'il soit modifié afin d'ouvrir de nouveaux secteurs à la foresterie – secteurs n'ayant jamais fait l'objet de récolte. Les forêts de ce genre se font de plus en plus rare à l'échelle planétaire, et nous jugeons que le Québec a une responsabilité importante à cet égard.

Si de nouveaux secteurs sont ouverts à la foresterie industrielle, cela pourrait facilement invalider les gains en conservation prévus par la présente démarche du MDDEP. En effet, les forêts au-delà de cette limite bénéficient actuellement *de facto* d'un degré de conservation important. Par ailleurs, le maintien de la limite nordique actuelle n'entraînerait pas de pertes au niveau économique, puisqu'il est question de forêts non attribuées n'ayant jamais été récoltées.

Recommandation 18. Que le MRNF prenne l'engagement de ne pas modifier la limite nordique des forêts attribuables de sorte à ouvrir de nouveaux secteurs à la foresterie industrielle.

Annexe 1 – Évaluation Environnementale Stratégique sur la filière de l'accès au territoire du Plan Nord

De nombreux projets, en grande partie miniers, sont déjà associés à la démarche du Plan Nord et cette liste risque de s'allonger substantiellement dans les prochaines années. Certains de ces projets spécifiques, tels que les projets hydroélectriques, certains segments routiers, ou quelques catégories de projets miniers, seront assujettis aux procédures d'évaluation des impacts environnementaux. Au-delà de ces projets précis, pour lesquels les impacts environnementaux associés seront évalués et des mesures de mitigation proposées, il demeure que le Plan Nord changera fondamentalement le visage du Nord québécois sans qu'aucune évaluation globale ne s'y soit penchée.

En effet, les divers projets d'accès au territoire du Plan Nord (tronçons routiers, chemins de fer, pistes d'atterrissage, infrastructures portuaires, etc.) auront un effet structurant, mais aussi à certains égards négatifs sur les écosystèmes et les communautés humaines. La fragmentation des écosystèmes qui en résultera amènera inexorablement une dégradation des habitats, sans compter que l'amélioration de l'accès est souvent associée à une augmentation des prélèvements fauniques, de façon légale ou par braconnage. De plus, certaines communautés pourraient voir d'un mauvais œil un raccordement au réseau routier québécois, avec tous les impacts sur le tissu social qui peuvent en résulter. La création de diverses infrastructures d'accès au territoire a en outre des impacts cumulatifs et synergiques à long terme et à l'échelle du paysage qui dépassent de beaucoup les effets strictement locaux associés à l'infrastructure elle-même.

Une telle évaluation globale sur les accès au territoire pourrait prendre la forme d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES), une technique éprouvée d'évaluation des impacts d'une filière en amont de tout projet particulier. Cette ÉES évaluerait les impacts globaux, autant écologiques que sociaux, qu'une ouverture soutenue du territoire du Plan Nord pourrait avoir. Seule une telle vision globale pourrait permettre d'évaluer la pertinence d'ouvrir certains secteurs, le rythme, la façon de le faire et d'en établir les grands paramètres.

Comme la mise en place complète de la planification écologique ne sera pas effective avant quelques années, de nombreux projets industriels risquent entre temps d'être rapidement déposés, incluant dans bien des cas de nouvelles structures d'accès. La tenue rapide d'une ÉES sur l'accès au territoire permettrait de baliser, dans l'intervalle, les grandes lignes de cet accès accru.

Il est important de spécifier que cette ÉES sur l'accès au territoire est plus qu'une ÉES sectorielle sur les routes. Comme on l'a vu, elle devrait se pencher sur les effets globaux à l'échelle de l'ensemble du territoire et non pas sur les seuls impacts locaux reliés à la construction d'une route. De la même manière, les effets locaux d'une activité minière ou d'un développement hydroélectrique peuvent être analysés et évalués par une évaluation environnementale du projet. L'ÉES sur l'accès au territoire devrait se situer en amont non seulement de la construction de structures d'accès, mais aussi de tout développement de nature industriel.

Bien que le MRNF soit responsable des aspects reliés au territoire, la tenue de cette ÉES devrait absolument être sous la responsabilité du MDDEP, et plus particulièrement du BAPE, un organisme qui peut à la fois assurer la qualité scientifique des travaux, la transparence et l'indépendance requise pour conserver à la démarche toute sa crédibilité.