

**L'importance des milieux humides dans  
le Plan de développement durable du Québec**

**Mémoire soumis**

**au**

**ministère de l'Environnement**

**dans le cadre de la**

**Consultation sur le projet de  
Plan de développement durable du Québec**

**par**

**Canards Illimités Canada**

710, rue Bouvier, bureau 260

Québec (Québec)

G2J 1C2

Tél : (418) 623-1650

[www.canards.ca](http://www.canards.ca)

**15 février 2005**



Canards Illimités Canada  
LA SOCIÉTÉ DE CONSERVATION

**Résumé des recommandations de Canards Illimités Canada :**

Que le gouvernement du Québec, son ministère de l'Environnement et les autres ministères

1. accentuent, par des recherches, l'importance de conserver et de bien gérer le capital naturel, tels les milieux humides, dans le *Plan de développement durable* et favorisent le développement de méthodes de calcul adaptées au Québec de la valeur des biens et services économiques, sociaux et environnementaux que procure le capital naturel (<http://www.ducks.ca/FR/apropos/nouvelles/archives/2004/pdfs/ntcapfr.pdf>);
2. intègrent le concept d'«aucune perte» de milieux humides dans sa stratégie de développement durable et favorisent l'application de la règle de mitigation afin de protéger, voire d'accroître, les superficies pour les générations futures;
3. encouragent le développement et la connaissance (le **SAVOIR**) avant d'**AGIR**, afin d'éviter la planification d'un territoire sans structure et un développement qui n'est pas durable. Il faut notamment accroître l'utilisation d'outils d'aide à la décision pour une gestion intégrée de nos milieux naturels;
4. accordent une place plus importante à la **SENSIBILISATION** (éduquer les jeunes, sensibiliser les décideurs, informer le public) à l'intérieur du principe 6 (*accès au savoir*). Cette sensibilisation représente un élément clé afin de changer les comportements en faveur du développement durable.

Que le gouvernement du Québec

5. précise clairement dans le principe 7 (*protection du patrimoine culturel*) que le patrimoine naturel est une composante essentielle du patrimoine culturel;
6. crée une Commission de protection des milieux naturels ou des milieux humides, de façon à contrôler les développements excessifs observés sur certaines portions du territoire québécois ou, à tout le moins, traite toute intervention qui résulte en une perte de milieu naturel sur une base équitable partout au Québec;
7. exempte les organismes sans but lucratif des frais relatifs aux certificats d'autorisation ou aux frais de maintien (frais de maintien de barrages, coûts d'application de la loi des barrages, etc.) pour la restauration de milieux naturels, ou toute autre intervention reliée à l'amélioration de l'environnement. Il faudrait éviter de prélever de tels frais à des organismes sans but lucratif pour constituer le Fonds vert.

## 1. Le profil de l'organisme

Canards Illimités Canada (CIC) est une société de conservation privée sans but lucratif créée il y a 67 ans. Elle a pour mission de conserver les milieux humides et les habitats qui s'y rattachent au bénéfice de la sauvagine nord-américaine, ainsi que de promouvoir un environnement sain pour la faune et les humains. Depuis 1976, CIC a investi au Québec plus de 55 millions de dollars pour aménager, protéger et restaurer des milieux humides et leurs terres hautes adjacentes. Quelque 25 000 hectares répartis sur près de 190 sites ont été conservés.

Aujourd'hui au Québec, CIC investit annuellement près de 4 millions de dollars et emploie plus d'une vingtaine de spécialistes. L'organisme est, en outre, supporté par un impressionnant réseau de bénévoles (550) qui travaillent activement à l'organisation d'activités- bénéfique à la grandeur du Québec pour supporter sa mission et ainsi contribuer à la conservation des milieux humides, de l'eau et de la diversité biologique (<http://www.ducks.ca/FR/province/qc/pdf/brochure.pdf>).

La mission de CIC englobe les aspects de protection, de restauration, d'aménagement du territoire, de sensibilisation et d'éducation. Nous montrons dans le présent document comment ces différents aspects s'intègrent dans les actions de CIC et comment ces dernières peuvent contribuer au développement durable du Québec.

Aussi, CIC travaille régulièrement en étroite collaboration avec le ministère de l'Environnement et avec d'autres ministères et organismes du gouvernement du Québec (ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, Fondation de la faune du Québec), notamment dans la protection des milieux humides sur le territoire privé en faveur du programme des aires protégées et de la sauvegarde des milieux d'intérêt particulier pour la sauvagine.

## 2. Un appui formel à la démarche du gouvernement du Québec

Nous profitons de l'occasion pour féliciter le gouvernement du Québec d'avoir eu le courage de proposer un changement important et nécessaire dans la gouvernance du Québec, en présentant son *Plan de développement durable* (ci-après désigné « *Plan* »). Le développement durable est un concept assez récent dont l'application va se préciser avec le temps, mais il est évident que la société doit rapidement modifier ou adapter plusieurs de ses comportements. Elle ne peut continuer à développer sans une considération simultanée et équitable des aspects sociaux, économiques et environnementaux, les trois domaines du développement durable. Il en va de la viabilité même des générations actuelles et surtout futures.

Le *Plan* proposé représente un véritable pas en avant et CIC est heureux d'offrir au ministre de l'Environnement son appui et sa collaboration dans la mise en œuvre de ce *Plan* afin de maintenir, voire d'augmenter, sa contribution au développement durable du Québec.

## 2.1 Une démarche garante de résultats

CIC endosse la démarche proposée par le ministre de l'Environnement quant aux étapes proposées et souhaite vivement qu'elles seront, dans l'ensemble, mises en œuvre selon l'échéancier prévu. CIC entend d'ailleurs participer aux différentes étapes de consultations publiques. À l'exception des quelques points faisant l'objet de recommandations (section 3), CIC se réjouit de constater que la démarche ne restera pas seulement au niveau des intentions, mais que l'adoption d'une loi et l'instauration d'un poste de commissaire devraient assurer une application des principes de développement durable et des changements concrets.

La *Stratégie québécoise sur la diversité biologique* qui accorde une importance adéquate à la conservation des milieux humides est, selon nous, très pertinente, compte tenu des rôles intimement liés aux enjeux de la gestion de l'eau que jouent ces milieux naturels. CIC est d'ailleurs ravi de constater que cette stratégie est en lien direct avec les recommandations de la *Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*. Celle-ci a, en effet, suggéré de tenir compte de cinq indicateurs de développement durable en lien avec l'impact des activités économiques actuelles au Canada sur l'environnement pour les générations à venir, dont l'abondance des milieux humides.

Nous sommes particulièrement d'accord avec la création d'un *Fonds vert* qui devrait aider les organismes sans but lucratif, avec leur énergie et leur dynamisme, à développer davantage les principes du développement durable que l'on trouve dans *l'avant-projet de loi sur le développement durable*.

Nous trouvons rassurant de noter que le *Plan* sera encadré par la création d'un poste de *commissaire au développement durable*. Ceci permet un processus plus fiable et garant de résultats concrets. La collectivité québécoise pourra éventuellement être fière de remarquer que sa société en est une durable.

Néanmoins, le défi majeur sera d'arrimer tous les ministères et leurs programmes au concept de développement durable. Il est évident que, dans une société en changement, le gouvernement ait appliqué des actions contradictoires sur le territoire, telles que les programmes qui favorisent le drainage de terres versus ceux qui visent l'amélioration de la qualité du réseau hydrographique. Non pas que le drainage soit une mauvaise mesure pour améliorer le rendement des terres agricoles, par exemple, mais l'effet cumulatif non prévu du drainage a conduit à la dégradation significative du milieu aquatique et des milieux humides au détriment parfois de la gestion de l'eau et de la diversité biologique. Il a, de plus, contribué à restreindre plusieurs usages dont profitaient d'autres citoyens vivant en aval. Mais aujourd'hui, il est important d'avoir une cohérence dans les messages gouvernementaux transmis au public, et que cette cohérence se reflète à travers des programmes, des normes et des lois. Celle-ci sera plus facilement garantie par l'application d'un tel *Plan*.

Les milieux humides, avec leurs importants rôles de filtration, de régularisation des écoulements, de recharge des nappes phréatiques, de havre d'une diversité biologique exceptionnellement riche et de lieux très recherchés de récréation ont été, dans le passé, particulièrement dégradés, souvent éliminés, sans considération des

impacts majeurs pouvant s'ensuivre. Au seul chapitre des inondations, on a pu remarquer à plusieurs reprises les conséquences fort coûteuses du drainage excessif de grandes portions du territoire. La contamination de nappes phréatiques par des activités industrielles, agricoles et urbaines est un autre exemple d'une utilisation non durable du territoire, dont on observe les conséquences, entre autres, sur l'Île d'Orléans. La dégradation de la qualité de l'eau et ses répercussions sur l'approvisionnement en eau potable va nécessiter de coûteux investissements publics dans des usines de filtration et des systèmes de distribution d'eau potable.

## 2.2 Des principes à promouvoir

CIC endosse les principes sur lesquels s'appuie le *Plan*. CIC met d'ailleurs déjà en pratique plusieurs de ceux-ci. Par exemple, la démarche de *Plans régionaux de conservation des milieux humides et de leurs terres hautes adjacentes*, réalisés en partenariat avec le ministère de l'Environnement, le secteur Faune du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, et Environnement Canada, est issue du développement d'une vision commune de la conservation des milieux humides. CIC investit des sommes appréciables dans le développement des différents produits qui composent ces plans régionaux et qui répondent directement à la participation et l'engagement (principe 5), à l'accès au savoir (principe 6), à la protection du patrimoine culturel (principe 7), à la préservation de la biodiversité (principe 10), et au partenariat et à la coopération interministérielle (principe 14). De plus, ces plans constituent une base solide pour faciliter l'application des principes de prévention (principe 8) et de précaution (principe 9).

Également, CIC appuie le principe de l'utilisateur-pollueur-payeur (principe 13), en raison des conséquences coûteuses de la pollution et aussi sur le fait que ces utilisateurs polluent lorsqu'ils retirent un profit de l'utilisation du territoire ou des ressources. Et sur ce point, CIC suggère au ministre de l'Environnement d'accroître la sensibilisation des citoyens sur le sujet (principe 12 : *production et consommation responsables*).

## 3 Des recommandations particulières

### 3.1 Importance du capital naturel

Le Québec est doté d'importants milieux naturels, un capital dont la conservation ne devrait pas être sous-estimée pour la société actuelle et celle des générations à venir. En effet, le capital naturel, dont les milieux humides, offre de nombreux biens et services qui revêtent une valeur, non seulement sur le plan environnemental et sociétal, mais aussi sur le plan économique.

Malgré cela, le capital naturel continue de subir une destruction et une dégradation constante parce que nous sous-estimons la valeur des bénéfices dérivés de la nature. De plus, nous ne prenons pas en compte le fait qu'à maints endroits, il faudra investir des sommes considérables dans des infrastructures publiques afin de compenser la

perte de certains usages comme l'eau potable. Il faudra même compenser ces pertes et, éventuellement, restaurer à grands frais les milieux naturels pour qu'ils puissent à nouveau remplir l'ensemble de leurs rôles. Cette facture risque encore une fois de peser lourd sur les prochaines générations, ce qui va tout à fait à l'encontre du principe d'équité sociale (principe 2) du développement durable.

CIC suggère donc au Ministre d'intégrer le concept de capital naturel à l'intérieur du *Plan de développement durable* (principe 7) dans son processus décisionnel. Il pourra ainsi guider les décideurs à faire des choix de développement éclairés et assurer la conservation des milieux naturels pour les générations actuelles et futures.

CIC souhaite ardemment que le Ministre mette plus d'accent sur l'importance de conserver et de bien gérer notre capital naturel, comme les milieux humides, dans le *Plan de développement durable*. Aussi, il est nécessaire de lui donner une valeur monétaire réelle, afin de s'assurer que la conservation soit considérée au même niveau que le développement économique. Pour ce faire, nous pensons que le gouvernement devrait investir dans des recherches (enjeu 1 de la stratégie de développement durable proposée) visant à préciser la valeur de nos milieux naturels. Également, il devrait favoriser l'élaboration de méthodes économiques adéquates afin de leur attribuer une juste valeur du marché, au lieu de laisser détruire les milieux naturels au détriment du développement, par manque de connaissances adéquates.

CIC, de par son expérience, est convaincu qu'attribuer aux milieux naturels leur juste valeur pourra justifier leur conservation lors du développement des différents secteurs d'activités. En effet, CIC a été le premier organisme à attribuer une valeur aux habitats. L'organisme a estimé le coût de production d'un couple de canards selon les investissements requis pour l'aménagement de leur habitat. Ainsi, en attribuant une valeur à leur habitat, CIC a pu justifier des investissements de plus de 1 milliard de dollars à l'échelle canadienne, dont 55 millions de dollars au Québec. Ceux-ci étaient également justifiés par les retombées économiques des activités cynégétiques et d'observation, en plus de permettre le développement d'une expertise unique au Québec en matière de conservation et de restauration des milieux humides.

Aussi, un rapport de recherche sur la valeur du capital naturel a été publié récemment par CIC : <http://www.ducks.ca/FR/apropos/nouvelles/archives/2004/pdfs/ntcapfr.pdf>.

Recommandation 1 : Que le gouvernement du Québec, son ministère de l'Environnement et les autres ministères accentuent, par des recherches, l'importance de conserver et de bien gérer le capital naturel, tels les milieux humides, dans le *Plan de développement durable* et favorisent le développement de méthodes de calcul adaptées au Québec de la valeur des biens et services économiques, sociaux et environnementaux que procure le capital naturel.

(<http://www.ducks.ca/FR/apropos/nouvelles/archives/2004/pdfs/ntcapfr.pdf> )

### 3.2 Notions « aucune perte » et « mitigation »

CIC souhaite que le Ministre intègre le concept de «aucune perte» de milieux humides dans sa stratégie de développement durable. Ce principe favorise la sensibilisation des intervenants du milieu (gouvernements, décideurs, public) à protéger et à conserver les milieux naturels, tels les milieux humides, présents sur le territoire. Ce principe permettrait de protéger les milieux naturels subsistants.

Afin d'atteindre l'objectif d'«aucune perte», il est nécessaire de rencontrer les besoins suivants : il faut

- connaître ce qui existe présentement sur le territoire;
- constituer une base de données et de suivi;
- assurer la coordination des programmes et ressources gouvernementales;
- promouvoir des activités d'éducation et de sensibilisation;
- et procéder à une évaluation et à un suivi.

CIC suggère également de restaurer ce qui a été dégradé afin, entres autres, que certains milieux naturels puissent retrouver leurs fonctions et fournir de nouveau les services qu'ils procuraient à la société et à l'environnement. À titre d'exemple, la Ville de Québec a mis en place un projet de renaturalisation des berges de la rivière Saint-Charles. Aujourd'hui, les citoyens de la Ville peuvent bénéficier du verdissement de cet ancien milieu industriel. La Ville a ainsi recréé un milieu naturel d'importance qui, en plus d'être un habitat faunique et floristique de qualité, joue un rôle pour la filtration de l'eau et la régularisation des débits de pointe et d'étiage. Sans la restauration de la rivière St-Charles, c'est tout un secteur de la ville de Québec qui n'aurait pas retrouvé une vie communautaire active et durable.

Si le gouvernement doit, pour le bien commun, favoriser le développement économique en détruisant des milieux naturels, nous incitons le Ministre à tenir compte du concept de la « mitigation ». Plusieurs provinces ont appliqué ce concept lors de constructions à grande échelle, de l'autoroute transcanadienne, par exemple, en compensant la perte de milieux humides par la création, ailleurs et dans des paysages viables, d'autres milieux humides, et ce, dans un ratio minimum de 3 :1 au bénéfice de l'environnement. Nous recommandons cependant d'être consciencieux pour que cette création de nouveaux habitats ne se traduise pas par de la restauration d'habitats existants dégradés.

**Recommandation 2 :** Que le gouvernement du Québec, son ministère de l'Environnement et les autres ministères intègrent le concept d'«aucune perte» de milieux humides dans sa stratégie de développement durable et favorisent l'application de la règle de mitigation, afin de protéger, voire d'accroître, les superficies pour les générations futures.

### 3.3 Importance de savoir avant d'agir

Au fil des 67 années d'expérience dans le domaine de la conservation des milieux humides, CIC a constaté qu'il faut d'abord mettre l'accent sur le « savoir » par des connaissances scientifiques suffisantes, afin de mieux cibler les actions « agir » et constater les gains obtenus en assurant le suivi. À cet effet, le nouveau *Plan stratégique* de CIC, division Québec, illustre bien l'approche préconisée par l'organisation (<http://www.ducks.ca/FR/province/qc/pdf/brochure.pdf>).

Aussi, les notions de capital naturel (section 3.1) démontrent l'importance de « savoir », i.e. de bien comprendre le territoire, ses ressources, son potentiel et ses contraintes. La société québécoise a déjà perdu beaucoup trop de ses milieux naturels en zones urbaines, forestières et agricoles en raison d'un manque de connaissances. CIC encourage le ministère de l'Environnement par son *Plan de développement durable* à ce que des outils de connaissance des milieux naturels du territoire, de leurs rôles et leurs valeurs soient développés. À cet effet, CIC désire insister sur l'importance de connaître, entre autres, la répartition de nos milieux humides au Québec. CIC a développé des outils afin de combler ce manque de connaissances à l'échelle régionale, par exemple, avec les *Plans régionaux de conservation des milieux humides et leurs terres hautes adjacentes* (voir section 2.2) et l'analyse très détaillée en milieu urbain, dont le répertoire des milieux humides du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec. Ce dernier outil fournira une méthodologie d'inventaire ainsi qu'une vision plus globale et à long terme du territoire qui permettra de mesurer les gains et la durabilité des actions de conservation, tout en guidant le développement au jour le jour. C'est par de telles approches que nous encourageons le Ministre, par son *Plan de développement durable*, à se doter d'outils d'aide à la décision pour une gestion intégrée des milieux naturels, et pour arriver à mieux cibler l'action (agir) sur le territoire.

Nonobstant ce qui précède, certaines situations méritent une action immédiate en l'absence d'une information scientifique exhaustive. C'est le cas notamment des enjeux de conservation de certains milieux humides qui sont menacés par le développement et qui nécessitent une action immédiate.

Recommandation 3 : Que le gouvernement du Québec, son ministère de l'Environnement et les autres ministères encouragent le développement de la connaissance (le **SAVOIR**) avant d'**AGIR**, afin d'éviter la planification d'un territoire sans structure et un développement qui n'est pas durable. Il faut notamment accroître l'utilisation d'outils d'aide à la décision pour une gestion intégrée de nos milieux naturels.

### 3.4 Création d'un principe de « sensibilisation »

La sensibilisation de tous les acteurs, des citoyens aux élus, et l'éducation des jeunes sont des composantes essentielles du *Plan stratégique* de CIC. Nous souhaitons que le ministère de l'Environnement insiste davantage sur cet aspect dans le principe 6

(*accès au savoir*). Il est en effet fondamental d'éduquer les jeunes (les décideurs de demain) et de sensibiliser le public et les intervenants du milieu pour qu'ils puissent mieux comprendre l'importance de la conservation du capital naturel et ainsi mieux participer au développement durable du Québec. Le fait d'avoir une meilleure cohésion des actions parmi les ministères, notamment dans les programmes, aidera à la sensibilisation du public. Aussi, une meilleure sensibilisation résultera en une diminution de la nécessité d'investir des sommes importantes, par l'acquisition de sites menacés ou par la réparation des erreurs du passé en restaurant des sites ayant perdu leur intégrité écologique.

CIC croit à l'efficacité de la sensibilisation pour atteindre des objectifs de développement durable et y apporte une attention toute particulière au moment de communiquer un message. CIC a développé un volet de sensibilisation qui vise les domaines municipal et urbain, les intervenants en terres privées, de même que la clientèle scolaire.

Recommandation 4 : Que le gouvernement du Québec, son ministère de l'Environnement et les autres ministères, accorde une place plus importante à la **SENSIBILISATION** (éduquer les jeunes, sensibiliser les décideurs, informer le public) à l'intérieur du principe 6 (« *accès au savoir* »). Cette sensibilisation représente un élément clé afin de changer les comportements en faveur du développement durable.

### 3.5 Nécessité de préciser que le patrimoine naturel fait explicitement partie du patrimoine culturel (principe 7)

Le principe 7 (*protection du patrimoine culturel*) fait état de biens, de lieux et de paysages comme faisant partie du patrimoine culturel. CIC croit que la première mesure de sensibilisation du public à l'importance de conserver les milieux naturels consiste à préciser clairement qu'il existe un patrimoine naturel comme composante essentielle du patrimoine culturel. Cette précision nous apparaît logique afin de faire le lien avec la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, qui a pour objectif de sauvegarder la diversité biologique du Québec.

Recommandation 5 : Que le Gouvernement du Québec précise clairement dans le principe 7 (*protection du patrimoine culturel*) que le patrimoine naturel est une composante essentielle du patrimoine culturel.

### 3.6 Création d'une Commission de protection des milieux naturels et des milieux humides

De la même façon que l'on a dû créer une Commission de protection du territoire agricole, nous croyons que la création d'une Commission de protection des milieux naturels ou des milieux humides s'avère plus que nécessaire. Entre autres, pour aider à promouvoir la conservation des milieux naturels résiduels, en particulier dans certaines régions du Québec où le développement est intensif, où les quelques

milieux naturels existants continuent de subir des pressions multiples et où il est difficile pour les ministères responsables de les défendre adéquatement. Également, une telle commission permettrait une analyse équitable des différents dossiers. Pour ce faire, elle devrait être composée d'acteurs provinciaux et régionaux afin de prendre en considération les réalités régionales.

Recommandation 6 : Que le gouvernement du Québec crée une Commission de protection des milieux naturels ou des milieux humides, de façon à contrôler les développements excessifs observés sur certaines portions du territoire québécois ou, à tout le moins, traite toute intervention qui résulte en une perte de milieu naturel sur une base équitable partout au Québec.

### 3.7 Partenariat et mesures le facilitant

Pour la restauration de milieux naturels, ou toute autre intervention nécessitant une autorisation ou des frais de maintien (demandes d'autorisation, frais de maintien de barrages, coûts d'application de la loi des barrages, etc.) de la part d'organismes sans but lucratif qui posent des gestes pour améliorer l'environnement, CIC demande qu'il y ait une exemption de déboursés. Ces coûts ne sont inévitablement pas disponibles pour des actions de conservation que ces organismes peuvent poser. Nous craignons, entre autres, que si ces organismes sans but lucratif doivent payer des coûts relatifs à des demandes d'autorisation ou de maintien de milieux naturels pour des actions financées par le *Fonds vert*, et que ces frais constituent, entre autres, les montants du *Fonds vert*, il y aura alors une incohérence dans l'action. Nous sommes, par ailleurs, tout à fait d'accord pour que des coûts associés aux demandes de certificats d'autorisation ou de maintien soient prélevés à des compagnies à but lucratif et des développeurs économiques pour constituer le *Fonds vert*.

Recommandation 7 : Que le gouvernement du Québec exempte les organismes sans but lucratif des frais relatifs aux certificats d'autorisation ou aux frais de maintien (frais de maintien de barrages, coûts d'application de la loi des barrages, etc.) pour la restauration de milieux naturels, ou toute autre intervention reliée à l'amélioration de l'environnement. Il faudrait éviter de prélever de tels frais à des organismes sans but lucratif pour constituer le Fonds vert.