



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement



Plateforme conservation des milieux naturels Milieux humides

Septembre 2013

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**



Table des matières

Ce que l'on entend par « biens et services écologiques »	2
Ce que l'on entend par « conservation »	3
Ce que l'on entend par « plan de gestion des milieux humides »	3
Principes généraux	4
Recommandations	5
1. Cadre législatif	5
1.1. Définition claire des milieux humides.....	5
1.2. Identification des milieux humides	5
1.3. Fonctions des milieux humides	6
2. Application de la loi	7
3. Droit de propriété.....	8
4. Concertation	8
Références.....	9

Ce que l'on entend par « biens et services écologiques »

Il est dorénavant reconnu que les écosystèmes, de par leurs fonctions écologiques, fournissent un ensemble de biens et services écologiques indispensables au maintien de la vie sur terre et au bien-être de nos collectivités. Dans la littérature scientifique, ils sont souvent appelés « services écosystémiques » mais l'appellation *biens et services écologiques* semble faire davantage consensus. Parmi les services écologiques connus, on distingue ceux qui sont associés aux services d'approvisionnement (ex. : matières premières, eau douce, aliments, ressources médicales), de régulation (ex. : traitement des eaux, qualité de l'air, modération des phénomènes météorologiques, pollinisation, contrôle biologique, prévention de l'érosion), de soutien de la biodiversité (habitat, refuge et maintien de la diversité génétique) et de services culturels (par ex. : divertissement, bien-être, tourisme). *Adapté de MDDEP (2012).*

Les travaux du groupe de travail sur les écosystèmes du millénaire (*Millenium Ecosystem Assessment*, 2005) et la Banque mondiale (*Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services* (WAVES), 2013) invitent les décideurs à considérer la valeur financière des biens et services écologiques rendus gratuitement par les milieux naturels. En effet, la disparition des milieux naturels peut obliger la société à trouver des substituts pour assurer les rôles que jouent ces écosystèmes sans garantie de succès. Or, ces substituts peuvent être beaucoup plus onéreux à construire et à exploiter que ce que la nature fournit. Dans le contexte de l'initiative WAVES, il serait très pertinent, comme le recommande la Banque mondiale, que le gouvernement initie et incite les instances concernées à une prise en compte des biens et services écologiques et du capital naturel dans les diverses comptabilités qui jusqu'à présent les ignorent ou les prennent trop souvent pour acquis.

Ce que l'on entend par « conservation »

La **conservation** représente l'ensemble des pratiques de **protection**, de **mise en valeur** et de **restauration** visant la préservation de la biodiversité, le maintien des fonctions écologiques, le rétablissement des populations naturelles, aujourd'hui et pour les générations futures. *Adapté de Boucher et Fontaine (2010) et Limoges et coll. (2013).*

- **La protection** correspond à l'ensemble des moyens visant à maintenir l'état d'origine et la dynamique naturelle des écosystèmes et à prévenir ou atténuer les menaces à la biodiversité. Elle inclut des mesures d'intensité variable et de tout ordre. Elle prend en compte, notamment, la protection intégrale qui vise à éviter toute utilisation humaine d'un écosystème.
- **La mise en valeur** (utilisation durable) représente l'ensemble des usages d'une ressource biologique ou d'un service écologique ne causant pas ou peu de préjudices à l'environnement ni d'atteinte significative à la biodiversité. L'utilisation durable peut ou non inclure des activités de prélèvement.
- **La restauration** constitue l'ensemble des actions visant, à terme, à rétablir un caractère plus naturel à un écosystème dégradé ou artificialisé, en ce qui concerne sa composition, sa structure, sa dynamique et ses fonctions écologiques.

Ce que l'on entend par « plan de gestion des milieux humides »

Synonyme de plan de conservation, le plan de gestion est un exercice d'aménagement et de mise en valeur d'un territoire et de ses milieux naturels basé sur la connaissance des usages potentiels et des contraintes territoriales tels que la fragilité des écosystèmes et la vulnérabilité des espèces. En plus d'intégrer des considérations environnementales propres à un territoire, ce type de planification s'intéresse aussi aux particularités économiques et sociales des territoires visés.

En établissant une vision globale et territoriale des enjeux de conservation des écosystèmes d'intérêt, les gestionnaires du territoire doivent trouver des solutions aux conflits d'usages que l'on observe près des milieux naturels, notamment les milieux humides.

Cette démarche s'appuie sur une bonne connaissance des écosystèmes, des biens et services écologiques qu'ils procurent à la société et sur l'évaluation judicieuse des besoins en espace de développement. *Adapté de Joly et coll. (2008)*

Principes généraux

Les milieux humides ont fait l'objet de pertes énormes, particulièrement dans le sud du Québec où se concentre la plus grande biodiversité du Québec, et sont toujours sous l'effet de la pression qu'exerce le développement du territoire. Ces pertes ont des conséquences réelles et palpables qui représentent un coût économique indéniable, mais trop souvent insoupçonné, pour la société. Devant ces constats, il est temps d'arrêter les pertes de milieux humides d'intérêts, d'assurer la conservation des autres milieux humides en appliquant une meilleure gestion responsable de l'ensemble des milieux humides résiduels et d'obtenir des gains nets de milieux humides dans certaines régions. C'est pourquoi, il y a lieu d'apporter des correctifs à nos lois et règlements mais aussi d'encourager et de soutenir davantage la conservation sous toutes ses formes.

Le RNCREQ appuie d'emblée les demandes élaborées par le Groupe de travail sur les milieux humides (GTMH) en tant qu'organisme partenaire. Néanmoins, le RNCREQ, par cette plate-forme, tient à exprimer les éléments de contenu incontournables que nous réclamons comme des parties intégrantes de ce cadre législatif et réglementaire, souhaite exposer d'autres demandes et élaborer sur les stratégies de réussite.

Le RNCREQ reconnaît qu'une véritable conservation des milieux humides ne peut se concrétiser sans une reconnaissance légale et collective des biens et services écologiques rendus par un fonctionnement intègre des milieux humides. Les milieux humides sont effectivement essentiels à un bon nombre d'espèces fauniques et floristiques ainsi qu'à l'humain en raison des nombreux services qu'ils rendent gratuitement à nos collectivités.

À l'évidence, cette reconnaissance entraînera, tel qu'on le constate actuellement, de multiples conflits d'usage et suscitera des débats sociaux divergents. **En ce sens, le RNCREQ soutient qu'une telle reconnaissance légale et collective des biens et services écologiques rendus par les milieux humides devra s'accompagner d'une démarche concertée de gestion régionale et d'un cadre législatif équitable, transparent et rigoureusement appliqué.**

- ✓ **Reconnaissance légale et collective des biens et services écologiques rendus par les milieux humides**
- ✓ **Démarche concertée de gestion régionale**
- ✓ **Cadre législatif équitable, transparent et rigoureusement appliqué**

Recommandations

1. Cadre législatif

1.1. Définition claire des milieux humides

Considérant l'importance d'adopter une définition claire et opérationnelle des milieux humides pour éliminer les imprécisions d'interprétation et, par le fait même, assurer une meilleure conservation des milieux humides le RNCREQ propose :

- d'inclure dans la future loi un règlement précisant une définition claire et opérationnelle d'un milieu humide, incluant les milieux humides anthropiques et naturels, et d'un milieu humide d'intérêt¹ en concordance avec le système de classification du Groupe de travail national sur les terres humides;
- que la future loi inclue un article obligeant la caractérisation des milieux humides par des experts reconnus par un comité de travail formé par des représentants du MDDEFP, des organismes spécialisés, de spécialistes reconnus et d'entreprises privées.

1.2. Identification des milieux humides

Considérant qu'il est indispensable de connaître la localisation et la valeur écologique (faune, flore, écosystème) des milieux humides pour en assurer une conservation intégrée, le RNCREQ propose :

- que la future loi inclue un article mentionnant que toute communauté métropolitaine, toute MRC et toute municipalité doivent avoir une cartographie tenue à jour de ses milieux humides ;
- d'appliquer une bande de conservation variant de 30 à 100 mètres en périphérie des milieux humides en fonction des caractéristiques suivantes : région, type de milieu humide, pressions anthropiques à proximité, intégrité du milieu, etc. ;
- d'exiger des communautés métropolitaine, des MRC et des municipalités, tout en les appuyant, qu'ils intègrent dans les schémas d'aménagement un plan de gestion des milieux humides dans l'objectif de respecter la capacité de support des écosystèmes et des bassins versants et la protection des milieux humides d'intérêts ;
- la mise en place d'un programme d'acquisition de connaissances afin de compléter une carto-graphie détaillée, de caractériser les milieux humides pour leurs fonctions selon une méthode standardisée et déterminer des critères, et d'identifier les milieux humides d'intérêts.

1. Les milieux humides d'intérêt correspondent à des écosystèmes fonctionnels et peu altérés, qui font l'objet d'initiatives de conservation publiques ou privées afin d'assurer leur conservation. Par exemple, il pourrait s'agir de : milieu humide identifié par le MDDEFP, faisant partie d'un plan de gestion des milieux humides mis en œuvre par une communauté métropolitaine, une MRC ou une municipalité ou faisant l'objet d'une entente de protection entre un propriétaire et une organisation non gouvernementale (ONG). *Adapté de MDDEP (2012)*

1.3. Fonctions des milieux humides

Considérant la diversité des services et biens écologiques offerts par les milieux ainsi que l'envergure de leur portée collective, le RNCREQ recommande de :

- Reconnaître dans la future loi l'importance des biens et services écologiques rendus à la collectivité par les fonctions écologiques des milieux humides.
- Définir clairement la méthode de caractérisation que le promoteur doit fournir dans sa demande de certificat d'autorisation, notamment en fonction de la prise en compte des biens et services écologiques.
- Appliquer le principe d'aucune perte de milieux humides d'intérêt. Cela implique d'identifier collectivement ces milieux humides d'intérêt à l'aide de critères prédéterminés et de les intégrer aux exercices de planification du territoire à l'échelle provinciale, régionale et municipale, afin d'assurer leur protection. Aucun certificat d'autorisation ne pourra être délivré pour ces milieux.
- Appliquer le principe d'aucune perte nette pour l'ensemble des milieux humides, pour un territoire donné. Cela assure qu'il y ait un bilan neutre entre la perte de superficie et de fonctions d'un milieu humide détruit ou altéré et les bénéfices liés à la compensation de ce milieu humide.
- Inclure dans la future loi un règlement encadrant la séquence d'atténuation complète² et l'établissement d'un processus d'application transparent et équitable, en insistant sur son caractère hiérarchique, à savoir l'évitement, la minimisation et la compensation. Il faut donc évaluer l'option d'évitement d'abord et envisager la minimisation seulement si on détermine avec rigueur qu'il n'est pas possible d'éviter. Les impacts négatifs inévitables qui résident après l'étape de minimisation doivent être ensuite compensés en s'assurant que la nature des compensations permette de maintenir les superficies et les fonctions des milieux humides pour le territoire donné.
- Clarifier et rendre plus coercitives les mesures de compensation, dévolue uniquement à la conservation des milieux humides, principalement en leur restauration ou leur création³. L'étape de

2. La séquence d'atténuation comprend les étapes suivantes : (Adapté de MDDEP (2012))

Éviter : l'objectif poursuivi par la première étape est de favoriser la conception de projets qui permet d'éviter d'intervenir directement dans le ou les milieux humides présents sur le territoire.

Minimiser : cette étape vise à réduire les impacts à toutes les étapes d'un projet, soit en optimisant la conception, en adaptant les techniques de réalisation, en assurant un suivi particulier pendant ou après l'exploitation et en restaurant les conditions hydrologiques ainsi que la dynamique écologique lors de la cessation des activités. Des mesures bien adaptées pourraient rendre la réalisation du projet acceptable sur le plan environnemental.

Compensation : l'étape de la compensation devrait toujours constituer un dernier recours. Elle est recommandée uniquement lorsque les impacts du projet ne peuvent pas être évités ni suffisamment réduits pour en justifier l'acceptabilité environnementale. Dès lors, un projet pourrait être autorisé dans la mesure où les pertes résiduelles, jugées inévitables, sont compensées. La pertinence de la compensation est analysée en tenant compte du risque que les fonctions perdues ou affectées ne soient pas adéquatement remplacées à l'échelle d'une région écologique. Plus le risque est élevé, plus la compensation devrait être importante. La compensation regroupe un ensemble de mesures permettant, dans certains cas, de contrebalancer, en dernier recours, les dommages causés sur l'environnement par des impacts d'un projet qui n'ont pu être évités ou limités. Les mesures de compensation incluent la restauration et la création d'un milieu humide. L'objectif de la compensation est de combler les pertes résiduelles jugées inévitables, en considérant la superficie et les fonctions écologiques perdues.

3. La création vise à convertir des milieux terrestres en nouveau milieu humide. L'objectif est d'établir de nouvelles conditions hydrologiques et la végétation typique sur des sols qui ont la capacité de devenir humides et de créer un habitat fonctionnel. Elle vise, dans le cas de la compensation, à éviter des pertes nettes de milieu humide dans une région écologique donnée. Dans une optique de conservation volontaire, elle vise à obtenir des gains nets de milieux humides dans une région écologique donnée.

compensation devrait toujours constituer un dernier recours et être appliqué uniquement aux milieux humides présents sur le site ou situé à proximité.

- Définir, avec l'appui d'études scientifiques, les niveaux d'impact des différentes activités anthropiques sur l'intégrité des milieux humides et les contraintes de développement nécessaires pour limiter leur impact.
- Renforcer les exigences relatives au démantèlement d'un barrage à castor et du contrôle du niveau d'eau en présence d'un barrage à castor dans un milieu humide par une MRC ou un propriétaire privé.

2. Application de la loi

Considérant l'importance d'assurer une application adéquate, harmonisée, transparente et contrôlée de la future loi, le RNCREQ recommande de :

- Harmoniser, selon un modèle de gestion écologique régionale (planification écorégionale)⁴, les processus d'analyse des demandes de certificats d'autorisation pour les projets affectant les milieux humides ainsi que les procédures décisionnelles des municipalités en matière d'aménagement et de planification territoriale. Cela implique de s'assurer que la gestion des milieux humides tienne compte de l'état actuel des écosystèmes afin de ne pas exacerber les problématiques environnementales existantes et de s'assurer que les écosystèmes puissent continuer à jouer leur rôle utile et supporter la vie et la biodiversité.
- Rendre public, selon le niveau de sensibilité des données recueillies (ex. : espèce à statut précaire), la caractérisation du milieu humide qui accompagne la demande de certificat d'autorisation.
- Mettre en place d'un registre central, public et géo-référencé permettant d'effectuer un suivi détaillé des compensations, et ce, en toute transparence.
- Augmenter les efforts de surveillance relatifs à la perte illégale de milieux humides et les mesures coercitives reliées à une perte de superficie et/ou des fonctions écologiques des milieux humides relativement à une activité anthropique. Dans ce contexte, il serait pertinent d'ouvrir la porte à une vigilance citoyenne pour y parvenir.
- Arrimer les lois, les règlements et les politiques existantes et à venir avec le futur cadre de gestion des milieux humides (ex. : loi sur l'aménagement et l'urbanisme, loi sur les compétences municipales, loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, loi sur la protection du territoire agricole, loi sur le développement durable, loi sur la conservation de la faune, le règlement sur les

4. La gestion écologique régionale (synonyme de planification écorégionale) a pour objectif de considérer le rôle ainsi que les fonctions des milieux humides à l'échelle d'un ou plusieurs territoire (s) écologique(s). Ainsi, selon le bassin versant ou selon les caractéristiques inhérentes à une région naturelle ou à un district écologique, l'appréciation environnementale d'un milieu humide pourrait être considérablement différente. Un projet affectant un milieu humide qui entraînerait des effets nuisibles dans un contexte où l'on observe des impacts cumulatifs importants sur ces écosystèmes pourrait être jugé inacceptable en regard de la qualité de l'environnement. Cela pourrait être le cas si, par exemple, le projet altère de façon additionnelle et significative l'un des éléments suivants : un bassin versant fortement dégradé, l'une des dernières tourbières, l'un des derniers étangs, l'un des derniers marais ou l'un des derniers marécages d'un territoire écologique donné, l'un des derniers milieux humides de grande superficie de la municipalité ou du bassin versant, des services écologiques reconnus régionalement (ex. : la recharge de la nappe phréatique) ou d'un milieu humide compris dans un corridor naturel. (Adapté de MDDEP (2012))

exploitations agricoles, la politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, etc.).

D'ailleurs, il serait fort pertinent d'inclure la conservation des milieux humides dans la planification et l'aménagement des terres du domaine de l'état. Nous recommandons qu'inclure les principes d'aucune perte de milieux humides d'intérêt et aucune perte nette de milieux humides pour un territoire donné dans tous les outils d'aménagement du territoire public (PATQ, PRDTP, PRDIRT, TGIRT, PAFI, etc.) et bonifié, en conséquence, le futur règlement sur l'aménagement durable des forêts.

3. Droit de propriété

Considérant le caractère collectif des milieux humides et le droit de propriété, le RNCREQ recommande de :

- Développer des incitatifs à la conservation volontaire, par exemple, un programme d'exemption de taxes foncières pour les propriétaires qui s'engagent à conserver leur milieu humide (ex. : programme de remboursement des taxes foncières du MRN).
- Développer un programme de financement dédié à la conservation des milieux humides en trois volets, prioritairement pour les territoires fortement dégradés où des gains nets sont nécessaires :
 - réalisation et mise en œuvre d'un plan de gestion des milieux naturels,
 - acquisition à des fins de conservation, restauration, création de milieux humides,
 - redevance municipale en fonction des efforts de conservation volontaire.

4. Concertation

Pour faciliter la réalisation de ces recommandations, le RNCREQ recommande qu'un comité de gestion des milieux humides soit mis en place dans chacune des MRC. Ce comité aurait pour mandats de :

- Concerter l'ensemble des acteurs du milieu sur la conservation des milieux humides ;
- Soutenir l'adoption du cadre réglementaire dans chacune des communautés métropolitaines, des MRC et des municipalités et les outiller pour y parvenir ;
- Administrer un programme de financement dédié à la conservation des milieux humides ;
- Réaliser des actions de communication et de conservation volontaire ;
- Gérer une banque de compensation et suggestion des actions de compensation.

Au niveau provincial, le RNCREQ recommande qu'une table de concertation soit aussi mise en place avec les principaux membres du Groupe de travail sur les milieux humides, les instances gouvernementales concernées et des spécialistes universitaires.

5. Références

BOUCHER Isabelle et Nicolas FONTAINE (2010). La biodiversité et l'urbanisation, *Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, coll. « Planification territoriale et développement durable », 178 p. [

LIMOGES Benoît, Gaétane BOISSEAU, Louise GRATTON et Robert KASISI (2013). *Terminologie relative à la conservation de la biodiversité in situ*, Le Naturaliste canadien, 137 N°2, pp. 21 à 27.

JOLY Martin, S. PRIMEAU, M. SAGER et A. BAZOGE (2008). *Guide d'élaboration d'un plan de conservation des milieux humides*, Première édition, Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction du patrimoine écologique et des parcs, ISBN 978-2-550-53636-9, 68 p.

MDDEP (2012). *Les milieux humides et l'autorisation environnementale*, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction du patrimoine écologique et des parcs, Direction des politiques de l'eau et Pôle d'expertise hydrique et naturel. 41 pages + annexes.

Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services (WAVES). En ligne :

<http://www.wavespartnership.org/waves/>

