

Table des partenaires pour la candidature d'Anticosti au patrimoine mondial (Table UNESCO Anticosti)

367

DB12

Projet de désignation de réserve
de biodiversité d'Anticosti

6213-01-006



**Recommandation du Comité sur la gouvernance de la réserve de
biodiversité projetée d'Anticosti dans le cadre de la proposition
d'inscription de l'île d'Anticosti au patrimoine mondial**

Juin 2020

Comité de travail sur la gouvernance de la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti

Membres du comité de gouvernance de la Table UNESCO Anticosti :

- David Basile, Ekuanitshit
- Louis Bélanger, Nature Québec
- Marc-André Bouchard, MELCC
- Hélène Boulanger, Conseillère municipale
- Geneviève Cantin, Ministère du Tourisme
- Rahim Chabot, MERN
- Claire Ducharme, SÉPAQ
- Marilyn Émond, MAMH
- Vincent Gerardin, Conseil de la Première Nation des Innus de Nutashkuan
- Paul Lévesque, Pourvoirie Lac Geneviève d'Anticosti
- Luc Noël, MRC de la Minganie
- Éric Perrault, Citoyen de la Municipalité de l'Île d'Anticosti,
- Robin Plante SÉPAQ Anticosti
- Monia Prévost, MFFP
- Sara Richard, MRC de la Minganie
- Alain Thibault, Direction des parcs nationaux, MFFP
- Frédéric Venne, Nature Québec

Mandat du comité :

Préparer une recommandation sur le type de gouvernance à privilégier pour la future réserve de biodiversité projetée d'Anticosti suite à l'analyse de différentes formules de gouvernance partagée (collaborative) ou déléguée dans le cadre de la proposition d'inscription de l'île d'Anticosti au patrimoine mondial.

Avis : Les recommandations du présent rapport n'ont pas reçu l'approbation des autorités des ministères impliqués dans le comité de travail. Ils seront discutés dans le cadre du comité interministériel.

Résumé

La recommandation du Comité de travail comprend deux parties: a) cinq principes-guides utilisés pour encadrer la réflexion sur la gouvernance du bien du patrimoine mondial et b) cinq orientations recommandées par le Comité de travail pour structurer la gouvernance de la future réserve de biodiversité d'Anticosti.

Principes-guides :

Les cinq principes-guides adoptés par le Comité de travail découlent des « *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* » (Comité du patrimoine mondial, 2019).

Principe 1: À bien exceptionnel, gestion exceptionnelle

« Du fait de leur statut et de leur prestige, ces sites constituent aussi aux yeux de beaucoup des références, des modèles ou des plates-formes pour l'amélioration des réseaux nationaux d'aires protégées. À cet égard, il est crucial que leur gestion soit la meilleure possible. » (UNESCO, 2012, p.6)

Principe 2 : Adopter une gouvernance conjointe multipartenaires qui assure la participation des populations locales et des autorités locales, régionales et nationales :

La proposition d'inscription d'Anticosti au patrimoine mondial interpelle directement trois communautés locales et une région: la Municipalité de L'Île-d'Anticosti, la communauté de Ekuanitshit, la communauté de Nutashkuan et la MRC de Minganie. Le Gouvernement du Québec est directement impliqué à titre de responsable des réserves de biodiversité et de propriétaire foncier. Enfin, la participation des populations locales à la gouvernance d'un futur bien du patrimoine mondial sur l'île d'Anticosti est un principe qui est au cœur de la proposition d'inscription au patrimoine mondial menée de la Municipalité de l'Île-d'Anticosti.

Lors de sa première rencontre, la Table « UNESCO Anticosti » a appuyé le principe de privilégier une forme de gouvernance « conjointe » multipartenaires pour la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti. Cette gouvernance conjointe devrait permettre la participation des populations locales et des autorités locales, régionales et nationales.

Principe 3 : Obtenir l'adhésion de la population de l'île d'Anticosti

Comme le précise l'orientation no 123, la participation des populations locales au processus de proposition d'inscription est essentielle pour pouvoir partager avec l'État parti la responsabilité de l'entretien du bien.

Principe 4 : Obtenir le consentement des communautés innues de Ekuanitshit et de Nutashkuan :

L'obtention du consentement des peuples autochtones dans le processus d'élaboration de la proposition d'inscription au patrimoine mondial est un critère déterminant selon la Convention du patrimoine mondial :

Orientation no 123 : « ... Les États partis sont encouragés à préparer les propositions d'inscription avec la plus large participation d'acteurs concernés et de démontrer, le cas échéant, que le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones a été obtenu en rendant notamment les propositions d'inscriptions accessibles au public dans les langues appropriées et en tenant des consultations et échanges publics. »

Principe 5 : Favoriser une approche paritaire fondée sur l'accord et le leadership des 5 autorités gouvernementales impliquées

Le principe d'une approche paritaire a été adopté par la Table « UNESCO Anticosti ». La notion de parité implique un nombre égal de représentants des parties en présence. Il est proposé, à ce stade du projet, que le principe d'approche paritaire se fonde sur le leadership et l'accord des cinq autorités gouvernementales impliquées dans l'élaboration de la gouvernance du bien projeté.

Orientations recommandées pour structurer la gouvernance de la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti

Orientation 1 : Doter la réserve de biodiversité d'Anticosti d'une équipe adéquate suivant les standards du réseau québécois de parcs nationaux

Pour répondre aux attentes de la Convention du patrimoine mondial, la future réserve de biodiversité projetée d'Anticosti doit être dotée d'une équipe « adéquate » pour assurer sa sauvegarde et sa mise en valeur. Nous recommandons que le réseau des parcs nationaux du Québec serve de standard pour établir les ressources humaines requises pour assurer une gestion efficace de la réserve de biodiversité.

Orientation 2 : Pour assurer une gouvernance conjointe et robuste à la réserve de biodiversité d'Anticosti, il est recommandé d'adopter la formule de la « société de gestion », un organisme gouvernemental multipartenaires jouissant d'une autonomie de décision et de gestion. Cette formule, qui est utilisée pour les parcs nationaux de France, exigerait un ajout à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*

Pour assurer une certaine robustesse (résilience) à long terme à la structure de gouvernance de la réserve de biodiversité d'Anticosti, l'engagement direct à long terme du gouvernement du Québec et des communautés locales et régionales dans cette structure de gouvernance est jugé crucial. Dans cette perspective, il est proposé que la formule de « société de gestion » offre plusieurs avantages pour la réserve de biodiversité d'Anticosti. La formule de la « société de gestion » impliquerait la création d'un organisme gouvernemental jouissant d'une autonomie de décision et de gestion. Cette formule est celle utilisée en France pour mettre en œuvre une gouvernance locale des parcs nationaux.

Orientation 3 : Assurer une gestion participative par une structure de concertation et d'harmonisation

Suivant les orientations de la Convention du patrimoine mondial, une gestion efficace inclut le recours aux processus de planifications participatives et aux procédés de consultation des acteurs concernés. Pour assurer une concertation avec la population locale, les populations autochtones, les utilisateurs du territoire, les organisations non gouvernementales et les autres parties prenantes, des comités consultatifs devraient être mis en place. À titre indicatif, il est suggéré de mettre en place trois instances consultatives en appui à l'équipe de la réserve de biodiversité: un comité d'harmonisation et de coordination, un comité des résidents et un comité d'experts.

Orientation 4 : Assurer un financement durable au moyen d'ententes d'opérations et d'immobilisations entre la société de gestion de la réserve de biodiversité et le gouvernement du Québec

La Convention du patrimoine mondial juge que pour assurer le succès d'un site du patrimoine mondial, il faut une source de financement sûre et susceptible de le rester. Le modèle de financement des parcs nationaux sous la gouvernance de l'Administration régionale Kativik (Parcs Nunavik) apparaît comme un exemple très intéressant pour la société de gestion envisagée pour la réserve de biodiversité d'Anticosti.

Orientation 5 : Mandater l'équipe de la réserve de biodiversité d'Anticosti d'assurer une concertation des parties prenantes de l'île d'Anticosti et de développer une vision commune de la protection et de la gestion du site du patrimoine mondial d'Anticosti

La Convention du patrimoine mondial demande à ce que le plan de gestion d'un bien du patrimoine mondial s'inscrive le plus possible dans une planification d'ensemble. Pour établir une vision d'ensemble de la conservation et de la mise en valeur de l'ensemble de l'île d'Anticosti et favoriser la mise en place de partenariats, il est proposé de donner à l'équipe de la réserve de biodiversité le mandat d'initier et de mener à bien un processus de concertation avec l'ensemble des parties prenantes de l'île. Cette concertation pourrait se concrétiser par la préparation d'une charte, une approche ayant fait ses preuves dans les parcs naturels régionaux de France.

Introduction

En décembre 2017, l'île d'Anticosti a été inscrite sur la Liste indicative des sites du patrimoine mondial du Canada, première étape d'une reconnaissance par l'UNESCO. Elle a été sélectionnée par les autorités canadiennes sur la base de la stratigraphie et de la paléontologie comme valeur universelle exceptionnelle.

L'un des piliers d'une proposition d'inscription est le « système de protection et de gestion » qui sera proposé pour garantir la sauvegarde des valeurs du futur site du patrimoine mondial (UNESCO, 2011; 2012). Dans le Manuel pour établir une proposition d'inscription au patrimoine mondial, il est bien précisé que toute proposition d'inscription d'un site ne bénéficiant pas d'une protection satisfaisante sera rejetée (UNESCO, 2011, p. 91). Le système de protection et de gestion doit avoir pour objectif la protection, la conservation et la gestion intégrée de l'entièreté de la gamme des valeurs du site, y compris les valeurs locales et nationales. (UNESCO, 2003, 2011, p.61; 2011, p.93). Ce système doit reposer sur un cadre juridique et une structure de gouvernance appropriés qui tiennent compte des exigences de la Convention du patrimoine mondial. Ces critères pour l'inscription sont indiqués dans le document « *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* » publié par le Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.

Pour encadrer l'élaboration de la proposition d'inscription de l'île d'Anticosti au patrimoine mondial de l'UNESCO, la Table « UNESCO Anticosti » a été formée avec le mandat de favoriser la concertation des acteurs de l'île d'Anticosti, le développement d'une vision commune du bien et un sentiment de responsabilité partagée dans une optique de conservation. Cette Table doit, notamment, discuter, analyser et faire des recommandations quant à la désignation du bien, sa protection, sa gestion et sa gouvernance. C'est dans ce contexte qu'elle a formé trois comités de travail, dont le Comité de travail sur la gouvernance de la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti.

Le **mandat du Comité de travail sur la gouvernance** est de préparer une recommandation sur le type de gouvernance à privilégier pour la future réserve de biodiversité projetée d'Anticosti suite à l'analyse de différentes formules de gouvernance partagée (collaborative) ou déléguée.

La création de la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti constitue une **première phase** de protection qui sera proposée lors du dépôt de la proposition d'inscription en février 2021 (Carte 1). C'est un statut de protection et de gestion recevable selon les experts de la Convention du patrimoine mondial consultés, pour assurer « *la protection, la conservation*

et la gestion intégrée de l'entièreté de la gamme des valeurs du site, y compris les valeurs locales et nationales ».

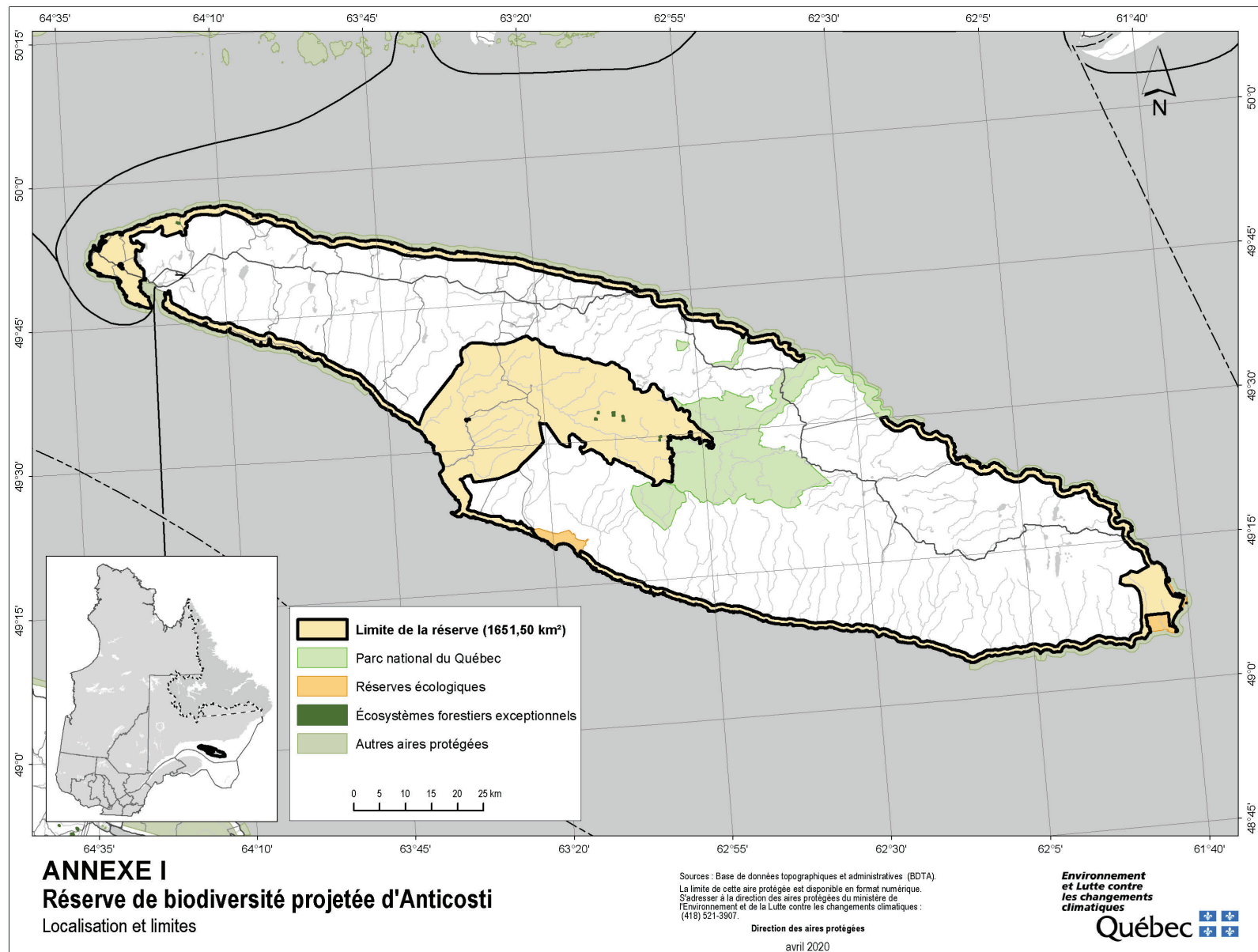
L'objet du présent document est de présenter la recommandation du Comité de travail sur la gouvernance de cette nouvelle aire protégée. La recommandation comprend deux parties: a) cinq principes-guides pour la gouvernance du bien du patrimoine mondial et b) cinq orientations recommandées pour structurer la gouvernance de la future réserve de biodiversité d'Anticosti.

a) Principes-guides de gouvernance découlant des « *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* »:

1. À bien exceptionnel, gestion exceptionnelle;
2. Adopter une gouvernance conjointe multipartenaires qui assure la participation des populations locales et des autorités locales, régionales et nationales;
3. Obtenir l'adhésion de la population de l'île d'Anticosti;
4. Obtenir le consentement des communautés innues de Ekuanitshit et de Nutashkuan;
5. Favoriser une approche paritaire fondée sur l'accord et le leadership des 5 autorités gouvernementales impliquées.

b) Orientations recommandées pour structurer la gouvernance de la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti :

1. Doter la réserve de biodiversité d'une équipe adéquate suivant les standards du réseau de parcs nationaux au Québec;
2. Pour assurer une gouvernance conjointe et robuste à la réserve de biodiversité d'Anticosti, il est recommandé d'adopter la formule de la « société de gestion », un organisme gouvernemental multipartenaires jouissant d'une autonomie de décision et de gestion. Cette formule, qui est utilisée pour les parcs nationaux de France, exigerait un ajout à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*;
3. Assurer une gestion participative par une structure de concertation et d'harmonisation;
4. Assurer un financement durable au moyen d'ententes d'opérations et d'immobilisations entre la société de gestion de la réserve de biodiversité et le gouvernement du Québec;
5. Mandater l'équipe de la réserve de biodiversité d'Anticosti d'assurer une concertation des parties prenantes de l'île d'Anticosti et de développer une vision commune de la protection et de la gestion du site du patrimoine mondial d'Anticosti.



Carte 1. Délimitation de la future réserve de biodiversité projetée d'Anticosti

Principes-guides sur la gouvernance de la future réserve de biodiversité projetée d'Anticosti

Le Comité du patrimoine mondial a élaboré des critères pour l'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial. Ils figurent dans un document intitulé « *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* ». Ce document est révisé régulièrement par le Comité pour intégrer de nouveaux concepts, connaissances ou expériences, la dernière version datant de 2019. Par ailleurs, le manuel de référence « *Gérer le patrimoine mondial naturel* » préparé par l'UNESCO (2012), donne des indications précises sur la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial aux parties concernées par le processus d'identification et de préservation de ces sites.

Quatre principes-guides ont été retenus par le Comité de travail sur la gouvernance. Ils offrent une vision de la gouvernance possible de la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti dans le cadre d'une proposition d'inscription au patrimoine mondial.

Principe 1 : À bien exceptionnel, gestion exceptionnelle

Les attentes de la Convention du patrimoine mondial sont importantes vis-à-vis des sites cherchant une inscription au patrimoine mondial. Le Comité de travail sur la gouvernance est particulièrement interpellé par les meilleures pratiques de gouvernance et de gestion participative.

« L'inscription d'un site sur la Liste du patrimoine mondial suscite des attentes et revient à le placer sous les projecteurs. Il importe encore plus qu'il serve de modèle de bonne pratique en matière d'approche fondée sur les droits. Le fait que le statut de patrimoine mondial soit une reconnaissance internationale peut remettre en mémoire d'autres obligations légales et juridiques. À bien exceptionnel, gestion exceptionnelle, appliquant les meilleures pratiques de gouvernance, de gestion participative et d'accès équitable aux ressources et aux avantages. » (UNESCO, 2012, p.30).

Suivant la Convention du patrimoine mondial, la gestion d'un bien inscrit au patrimoine mondial devrait tendre vers un modèle exemplaire :

<i>« Du fait de leur statut et de leur prestige, ces sites constituent aussi aux yeux de beaucoup des références, des modèles ou des plates-formes pour l'amélioration des réseaux nationaux d'aires protégées. À cet égard, il est crucial que leur gestion soit la meilleure possible. » (UNESCO, 2012, p.6)</i>
--

Principe 2 : Assurer une gouvernance conjointe multipartenaires qui permet la participation des populations locales et des autorités locales, régionales et nationales

Selon les Orientations (UNESCO, 2011, p.57), il est essentiel de susciter:

- i) Une vision commune du bien proposé pour inscription et,
- ii) Un sentiment de responsabilité partagée concernant sa préservation future.

En conséquence, la participation des parties prenantes est un volet essentiel, dès l'élaboration de la proposition d'inscription, à la gestion d'un bien du patrimoine mondial.

L'orientation no. 123 de la Convention du patrimoine mondial dit que :

« La participation des populations locales, des peuples autochtones, des organisations gouvernementales, non gouvernementales et privées et des autres parties prenantes au processus de proposition d'inscription est essentielle pour pouvoir partager avec l'État parti la responsabilité de l'entretien du bien... »

Selon les manuels de référence sur le patrimoine mondial, cette orientation s'inscrit dans l'un des grands objectifs stratégiques de la Convention du patrimoine mondial qui est d'encourager les populations locales à préserver leur patrimoine culturel et naturel.

*« Une telle participation est indispensable pour de multiples raisons, mais notamment parce qu'il importe de **susciter une vision commune** du bien proposé pour inscription et un **sentiment de responsabilité partagée** concernant sa préservation future. Il ne peut y avoir de véritable gestion intégrée si les parties prenantes n'y sont pas activement associées. Assurer une telle participation doit être une priorité dès le début du processus et tout au long de l'établissement de la proposition d'inscription. **Cette participation doit se poursuivre par la suite, dans le cadre de la gestion permanente du bien.** » UNESCO (2011, p.57)*

Une gouvernance pluraliste multipartenaires répond à ce but. Selon les lignes directrices de l'UICN en matière de gouvernance des aires protégées (UICN, 2014, p.32), ce type de gouvernance est désigné de « **gouvernance conjointe** » : un mode de gouvernance partagée où les représentants de groupes ou d'intérêts variés prennent place au sein d'un comité de gouvernance qui détient l'autorité et la responsabilité décisionnelle.

C'est la Municipalité de L'Île-d'Anticosti qui a entrepris les démarches initiales pour que soit reconnue la valeur universelle exceptionnelle de l'île en soumettant une proposition d'inscription sur la Liste indicative du patrimoine mondial du Canada. La démarche était secondée par la communauté innue Ekuanitshit, la MRC de Minganie, l'ONG Nature

Québec et les chercheurs universitaires. Le Gouvernement du Québec a aussi accordé son consentement à titre de propriétaire foncier. Pour la Municipalité de L'Île-d'Anticosti, le dépôt d'une proposition d'inscription au patrimoine mondial vise, en plus de la protection de ce territoire d'exception, à mettre fin à la dévitalisation de sa communauté et à maintenir la fragile harmonie entre le développement durable de l'île et le respect du mode de vie insulaire unique des Anticostien(ne)s.

La proposition d'inscription d'Anticosti au patrimoine mondial interpelle directement trois communautés locales et une région: la Municipalité de L'Île-d'Anticosti, la communauté de Ekuanitshit, la communauté de Nutashkuan et la MRC de Minganie. Le Gouvernement du Québec est directement impliqué à titre de responsable des réserves de biodiversité et de propriétaire foncier. Enfin, la participation des populations locales à la gouvernance d'un futur bien du patrimoine mondial sur l'île d'Anticosti est un principe qui est au cœur de la proposition d'inscription au patrimoine menée de la Municipalité de L'Île-d'Anticosti.

Lors de sa première rencontre, **la Table « UNESCO Anticosti » a appuyé le principe de privilégier une forme de gouvernance « conjointe » multipartenaires pour la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti. Cette gouvernance conjointe devrait permettre la participation des populations locales et des autorités locales, régionales et nationales.**

Principe 3 : Obtenir l'adhésion de la population de l'île d'Anticosti

Suivant le Comité du patrimoine (2012, p.28), tous les acteurs locaux concernés par l'inscription d'un site au patrimoine mondial devraient être informés et consultés et participer à la préparation et à la soumission de sa proposition et à ses processus de gestion. La coopération avec les communautés locales devrait reposer sur une interaction avec la population locale afin de garantir que chacun comprenne les valeurs, les objectifs, les coûts et les avantages de la gestion du bien du patrimoine mondial.

C'est le sens de l'orientation no 123 : « La participation des populations locales, des peuples autochtones, des organisations gouvernementales, non gouvernementales et privées et des autres parties prenantes au processus de proposition d'inscription est essentielle pour pouvoir partager avec l'État parti la responsabilité de l'entretien du bien. »

Principe 4 : Obtenir le consentement des communautés innues de Ekuanitshit et de Nutashkuan

L'obtention du consentement des peuples autochtones pour la mise en place d'un bien du patrimoine mondial est un critère déterminant selon la Convention du patrimoine mondial.

Orientation no 123 : « ... *Les États partis sont encouragés à préparer les propositions d'inscription avec la plus large participation d'acteurs concernés et de démontrer, le cas échéant, que le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones a été obtenu en rendant notamment les propositions d'inscriptions accessibles au public dans les langues appropriées et en tenant des consultations et échanges publics.* »

Le Nitassinan de deux communautés innues englobe l'île d'Anticosti: l'ouest se trouve dans le Nitassinan de la communauté de Ekuanitshit alors que l'est se trouve dans le Nitassinan de la communauté de Nutashkuan. Cette dernière est aussi en négociation pour un traité suite à l'Entente de principe d'ordre général entre les Premières Nations de Mamuitun et de Nutashkuan et les gouvernements du Québec et du Canada.

Principe 5 : Favoriser une approche paritaire fondée sur l'accord et le leadership des 5 autorités gouvernementales impliquées

L'inscription d'un bien au patrimoine mondial sur l'île d'Anticosti est un projet qui touche directement cinq instances gouvernementales. Trois communautés locales sont impliquées : la Municipalité de L'Île-d'Anticosti, la communauté de Ekuanitshit, la communauté de Nutashkuan. C'est également un projet d'importance régionale qui concerne la MRC de Minganie. Le gouvernement du Québec, enfin, est un joueur clé comme propriétaire foncier du territoire et comme responsable du réseau des aires protégées au Québec.

Suivant l'orientation de la Convention du patrimoine mondial d'une responsabilité partagée, ces **cinq autorités gouvernementales doivent être au cœur du processus d'élaboration de la structure de gouvernance de la future réserve de biodiversité projet de l'île d'Anticosti.**

Le principe d'une approche paritaire a été adopté lors de la seconde rencontre de la Table « UNESCO Anticosti ». La notion de parité implique un nombre égal de représentants des parties en présence. **Nous proposons, à ce stade du projet, que le principe d'approche paritaire se fonde sur l'accord et le leadership des cinq autorités gouvernementales impliquées dans l'élaboration de la gouvernance du bien projeté.**

Orientations recommandées pour structurer la gouvernance de la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti

Orientation 1 : Doter la réserve de biodiversité d'Anticosti d'une équipe adéquate suivant les standards du réseau de parcs nationaux au Québec

Les capacités du système de protection et de gestion d'un site du patrimoine mondial sont une préoccupation majeure de la Convention du patrimoine mondial: « *les sites du patrimoine mondial naturel doivent être convenablement gérés* » (UNESCO, 2012, p.21). Suivant l'orientation 78 :

« Pour être considéré d'une valeur universelle exceptionnelle, un bien doit également répondre aux conditions d'intégrité et/ou d'authenticité et doit bénéficier d'un système adapté de protection et de gestion pour assurer sa sauvegarde. »

Toute proposition d'inscription d'un bien ne bénéficiant pas d'une protection satisfaisante sera rejetée (UNESCO, 2011, p. 91). Un large éventail de considérations est pris en compte selon les orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial pour assurer la capacité et l'efficacité du système de protection, incluant le système de planification, le suivi et le financement durable (Orientations no. 108 à 111).

Toujours selon la Convention, on s'attend à ce que le système de gestion d'un bien inscrit au patrimoine mondial réponde à un modèle exemplaire vers lequel doivent tendre tous les sites du patrimoine mondial (UNESCO, 2012, p.75) : « *Du fait de leur statut et de leur prestige, ces sites constituent aussi aux yeux de beaucoup des références, des modèles ou des plates-formes pour l'amélioration des réseaux nationaux d'aires protégées. À cet égard, il est crucial que leur gestion soit la meilleure possible.* » (UNESCO, 2012, p.6).

Pour répondre aux attentes de la Convention du patrimoine mondial, la future réserve de biodiversité projetée d'Anticosti doit être dotée d'une équipe « adéquate » pour assurer sa sauvegarde et sa mise en valeur. Nous recommandons que le réseau des parcs nationaux du Québec serve de standard pour établir les ressources humaines requises pour assurer une gestion efficace de la réserve.
--

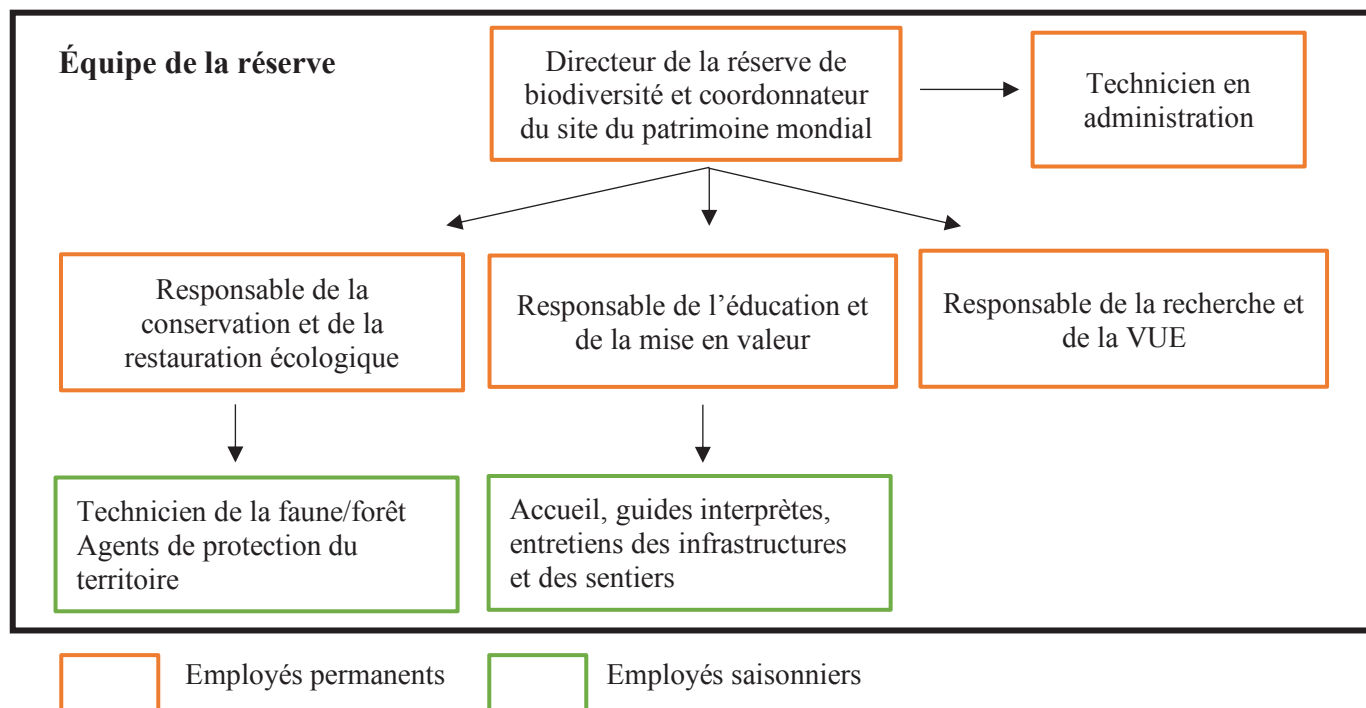


Figure 1. Proposition d'équipe pour la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti

Orientation 2 : Pour assurer une gouvernance conjointe et robuste à la réserve de biodiversité d'Anticosti, il est recommandé d'adopter la formule de la « société de gestion », un organisme gouvernemental multipartenaires jouissant d'une autonomie de décision et de gestion. Cette formule, qui est utilisée pour les parcs nationaux de France, exigerait un ajout à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

Différentes formes de gouvernance conjointe ont été examinées. Nous rappelons que la gouvernance conjointe implique la création d'une organisation autonome sous l'autorité d'un conseil d'administration multipartenaires. Deux types sont ressortis : la « corporation de gestion » et la « société de gestion ».

La formule de la « Corporation de gestion » implique la création d'un organisme sans but lucratif. Elle peut être indépendante ou être sous la tutelle d'une autorité. C'est une formule souvent utilisée par des autorités municipales au Québec pour déléguer la gestion de territoires tels que les parcs régionaux. La Corporation d'aménagement et de développement du Massif du Sud en est un exemple. C'est la formule qui a été adoptée pour les falaises fossilifères de Joggins dont la gestion a été déléguée au « Joggins Fossil Institute », un organisme à but non lucratif autonome (Kosters et Grey, 2019).

La formule de la « Société de gestion » impliquerait la création d'un organisme gouvernemental jouissant d'une autonomie de décision et de gestion. Une telle société administrative, au sens de l'ENAP (2011), serait une entité juridique distincte ayant un statut et des pouvoirs qui lui sont propres, relèverait d'un ministre responsable et serait créée par le pouvoir législatif ou par une autorité gouvernementale. La Commission de la capitale nationale est un exemple québécois d'une société administrative.

Il s'agit de « l'Établissement public du Parc national ». En France, l'établissement public du parc national est présidé par un Conseil d'administration composé d'élus locaux, de représentants de l'État, de scientifiques et d'usagers du territoire. Un établissement public français est une personne morale de droit public financée par des fonds publics et qui doit remplir une mission d'intérêt général.

Pour assurer une certaine **robustesse (résilience) à long terme** à la structure de gouvernance de la réserve de biodiversité d'Anticosti, **l'engagement direct à long terme du gouvernement du Québec et des communautés locales et régionales** dans cette structure de gouvernance est jugé crucial. Dans cette perspective, il est proposé qu'une **formule de « société de gestion » offre plusieurs avantages pour la réserve de biodiversité d'Anticosti.**

La mise en œuvre de cette formule de gouvernance va, vraisemblablement, demander un ajout à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* habilitant le ministre ou le gouvernement de créer une telle société de gestion.

Orientation 3 : Assurer une gestion participative par une structure de concertation et d'harmonisation

Suivant les orientations de la Convention du patrimoine mondial, une gestion efficace inclut **le recours aux processus de planifications participatives et aux procédés de consultation des acteurs concernés** (Orientation no. 111). Pour assurer une concertation avec la population locale, les populations autochtones, les utilisateurs du territoire, les organisations non gouvernementales et les autres parties prenantes, **des comités consultatifs devraient être mis en place.**

À titre indicatif, il est suggéré de mettre en place trois instances consultatives en appui à l'équipe de la réserve de biodiversité (figure 2) :

- Un comité d'harmonisation et de coordination assurant une concertation avec l'ensemble des utilisateurs et parties prenantes de la réserve de biodiversité et de l'île d'Anticosti. Il jouera un rôle clé pour l'harmonisation entre les pourvoyeurs et la réserve de biodiversité;
- Un comité des résidents pour assurer l'intégration des connaissances locales et servir de voie bidirectionnelle de communication entre l'équipe de la réserve de biodiversité et les résidents de l'île d'Anticosti;
- Un comité d'experts assurant un soutien à l'équipe de la réserve de biodiversité en favorisant l'intégration des savoirs autochtones et scientifiques, en conseillant l'équipe pour la gestion et la conservation et en stimulant les collaborations de recherche.

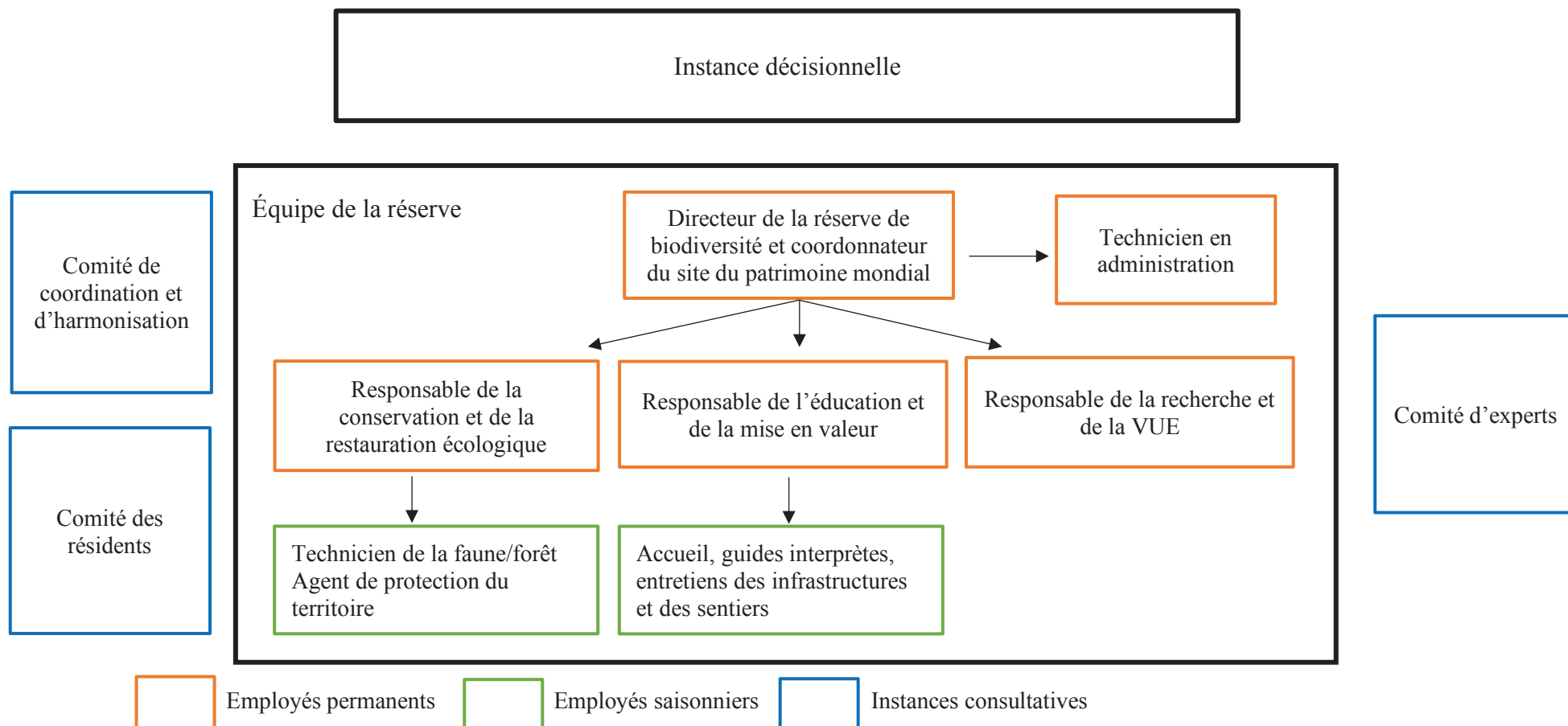


Figure 2. Proposition de structures d'harmonisation et de concertation pour la réserve de biodiversité projetée d'Anticosti

Orientation 4 : Assurer un financement durable au moyen d'ententes d'opérations et d'immobilisations entre la société de gestion de la réserve de biodiversité et le gouvernement du Québec

La Convention du patrimoine mondial juge que pour assurer le succès d'un site du patrimoine mondial, il faut une source de financement sûre et susceptible de le rester (UNESCO, 2012, p.48).

Le modèle de financement des parcs nationaux sous la gouvernance de l'Administration régionale Kativik (parcs Nunavik) apparaît comme un exemple très intéressant pour la société de gestion envisagée pour la réserve de biodiversité d'Anticosti. **Il est ainsi recommandé d'assurer un financement durable au moyen d'ententes d'opérations et d'immobilisations avec le gouvernement du Québec.**

Selon la *Loi sur les parcs*, la gestion des parcs nationaux dans le Grand Nord peut être déléguée par contrat à l'Administration régionale Kativik. Dans ce cadre, les parties ont développé un modèle d'entente de délégation des opérations du parc national et un modèle d'entente d'immobilisation qui délègue le pouvoir d'effectuer les travaux d'entretien, d'aménagement et d'immobilisation dans le parc national (Proulx et al., 2019). Les exemples créés avec l'Administration régionale Kativik sont d'un grand intérêt pour le projet de site du patrimoine mondial sur l'île d'Anticosti.

Orientation 5 : Mandater l'équipe de la réserve de biodiversité d'Anticosti d'assurer une concertation des parties prenantes de l'île d'Anticosti et de développer une vision commune de la protection et de la gestion du site du patrimoine mondial d'Anticosti

Lors du dépôt de la proposition d'inscription de l'île à la liste indicative du Canada, le Gouvernement du Québec s'est engagé à entreprendre les consultations et les démarches nécessaires pour qu'il soit en mesure de prendre les moyens de protection requis pour l'ensemble de l'île. Avec le dépôt du projet de loi 46 visant à moderniser la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* en 2019, le Gouvernement du Québec indiquait que l'ajout du statut d'aire protégée d'utilisation durable permettrait d'assurer la protection intégrale de l'île d'Anticosti, en complément des autres territoires de l'île qui font déjà l'objet d'une démarche de protection.

D'autre part, la Convention du patrimoine mondial (UNESCO, 2012, p. 37) demande à ce que le plan de gestion d'un bien du patrimoine mondial s'inscrive le plus possible dans une planification d'ensemble. Cette demande s'inscrit à l'orientation no. 112 : « *Une approche intégrée en matière de planification et de gestion sera essentielle pour guider l'évolution des biens à travers le temps et s'assurer que tous les aspects de leur valeur universelle exceptionnelle soient maintenus. Cette approche s'applique au-delà du bien en tant que tel et inclut toute(s) zone(s) tampon(s), ainsi que le cadre physique plus large.* »

Pour établir une vision d'ensemble de la conservation et de la mise en valeur de l'ensemble de l'île d'Anticosti et favoriser la mise en place de partenariats, **il est proposé de donner à l'équipe de la réserve de biodiversité le mandat d'initier et de mener à bien un processus de concertation avec l'ensemble des parties prenantes de l'île.** Ce processus aurait pour but de bâtir une vision d'un aménagement durable pour le site du patrimoine mondial.

Cette concertation pourrait se concrétiser par la préparation d'une charte, une approche ayant fait ses preuves dans les parcs naturels régionaux de France.

Note : Un dossier à réexaminer lors de la phase 2 du projet de site du patrimoine mondial d'Anticosti

Plusieurs notent qu'il sera nécessaire de réexaminer les dossiers de la gouvernance, de la mise en valeur et du financement lors de la phase 2 de protection de l'île d'Anticosti. Cette phase doit comprendre l'établissement d'une aire protégée d'utilisation durable sur le reste de l'île. Le rôle de la société de gestion pourra alors dépasser la seule gouvernance de la réserve de biodiversité.

Références

- Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (UNESCO), 2019. Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial. 186 p. <https://whc.unesco.org/fr/orientations/>
- ENAP, 2011. L'état québécois en perspective : les organismes gouvernementaux, L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2011, Québec, 11 p. http://cerberus.enap.ca/Observatoire/docs/Etat_quebecois/a-organismes.pdf
- Kosters, E.C. et M. Grey, 2019. From Scratch: building the governance structure of the Joggins Fossil Institute. Special Session on Canadian Geoheritage at the 2019 Geological Association of Canada / Association Géologique du Canada Conference in Québec City.
- Proulx, G., J. Dubé et G. Cloutier, 2019. Enjeux et bénéfices socioéconomiques : La création du parc national des Pingualuit, Nunavik, Québec (Canada). Téoros [En ligne], 38, 2 | 2019. <https://journals.openedition.org/teoros/3815>
- UICN, 2014. Gouvernance des aires protégées : de la compréhension à l'action. Collection des lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées N°20, Gland, Suisse: IUCN. 124p. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020-Fr.pdf>
- UNESCO, 2003. L'union des valeurs universelles et locales : La gestion d'un avenir durable pour le patrimoine mondial. Série du patrimoine mondial n°13. <https://whc.unesco.org/fr/documents/4971>
- UNESCO, 2011. Établir une proposition d'inscription au patrimoine mondial. Paris, Centre du patrimoine mondial. <https://whc.unesco.org/fr/etablir-une-proposition-d-inscription/>
- UNESCO, 2012. Gérer le patrimoine mondial naturel. Manuels de référence sur le patrimoine mondial. Paris, Centre du patrimoine mondial. <https://whc.unesco.org/fr/gerer-le-patrimoine-mondial-naturel/>