



Les faits saillants

Rapport d'enquête et de consultation ciblée

Rapport
n° 367

Projet de désignation de réserve de biodiversité d'Anticosti

Septembre 2022



INFORMER



CONSULTER



ENQUÊTER



AVISER

Le contexte du mandat au BAPE

Le 8 avril 2022, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a mandaté le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) pour qu'il réalise une enquête et une consultation ciblée dans le cadre du processus de désignation de la réserve de biodiversité d'Anticosti (RBA). Dans sa lettre, il a demandé que le BAPE se penche spécifiquement sur les enjeux entourant les questionnements et les préoccupations qui lui ont été transmis et qui portaient sur les limites finales de la RBA ainsi que sur les modalités de gouvernance et de gestion. Le ministre indique également que l'attribution d'un statut permanent de protection à ce territoire s'inscrit dans la démarche de candidature d'Anticosti au patrimoine mondial de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Le président du BAPE, Philippe Bourke, a donc formé une commission d'enquête, dont le mandat a débuté le 9 mai 2022 pour une durée maximale de quatre mois.

Le projet

L'île d'Anticosti est située dans le golfe du Saint-Laurent et fait partie de la région administrative de la Côte-Nord. Plus grande île du Québec, elle s'étend sur environ 7 900 km². La municipalité de L'Île-d'Anticosti occupe tout le territoire insulaire, bien qu'il soit principalement de tenure publique. Le périmètre urbain de la municipalité accueille le village de Port-Menier, habité par moins de 200 résidents permanents.

Le projet, sous la responsabilité du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), consiste à octroyer un statut permanent de réserve de biodiversité à une partie de l'île d'Anticosti. Celui-ci remplacerait le statut provisoire de réserve de biodiversité projetée d'Anticosti, accordé en décembre 2020 par le gouvernement du Québec. La désignation de la réserve de biodiversité d'Anticosti permettrait la protection de 95 % du bien proposé au patrimoine mondial de l'UNESCO et de sa zone tampon. Le reste de ce site est inclus à l'intérieur d'autres aires protégées exemptes de toute activité industrielle, soit le parc national d'Anticosti ainsi que les réserves écologiques de la Pointe-Heath et du Grand-Lac-Salé. Il vise la conservation de la valeur universelle exceptionnelle de la stratigraphie et de la paléontologie de l'île d'Anticosti comme témoins de la première extinction massive de la vie sur Terre. Les strates de roches fossilifères présentent une géodiversité et une biodiversité qui révèlent 10 millions d'années d'histoire, soit de l'Ordovicien supérieur au Silurien inférieur, il y a de cela 440 millions d'années.

La réserve de biodiversité projetée d'Anticosti couvre une superficie de 1 652 km². Elle est constituée d'une bande littorale de près de 550 km autour de l'île, à laquelle s'ajoutent les secteurs de la Pointe Ouest et de la Pointe de l'Est ainsi que le bassin versant de la rivière Jupiter. Le périmètre urbain de la municipalité de L'Île-d'Anticosti, les terrains privés, les secteurs de villégiature concentrée, quelques secteurs de fort potentiel de développement de villégiature et deux sites bénéficiant d'un droit d'exploitation des substances minérales de surface en sont exclus. Les deux objectifs de conservation de la réserve sont la protection de la géodiversité du territoire de l'île, dont les fossiles, ainsi que la protection d'écosystèmes représentatifs de sa biodiversité. Le statut de protection permanent serait attribué en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* alors que le régime des activités permises dans cette aire protégée serait déterminé par règlement subséquemment à sa désignation.

Les activités d'information et de consultation

Les séances publiques de la consultation ciblée ont eu lieu à Port-Menier. En raison de contraintes techniques, le BAPE n'a malheureusement pas pu offrir l'ensemble des moyens habituels qui permettent à la population de suivre les séances publiques à distance et d'y participer. La commission d'enquête a tenu trois séances, les 18 et 19 mai 2022, afin que l'initiateur et les personnes-ressources de divers ministères et organismes répondent aux interrogations du public et de la commission. À cette occasion, 10 participants sont venus poser des questions ou donner leur opinion sur le projet. Par ailleurs, la commission a reçu huit mémoires de la part de personnes et d'organisations, dont quatre ont été présentés en séance publique, en plus de six opinions verbales (annexe 1).

Les opinions et préoccupations du public

La consultation ciblée a suscité la participation de citoyens, d'organismes et d'autorités municipales sur une diversité de sujets. La Municipalité de L'Île-d'Anticosti s'est notamment exprimée quant à la structure générale du modèle de gouvernance proposé pour la réserve de biodiversité. Elle s'en est dite satisfaite et soutient qu'un rôle aviseur lui conviendrait. Cependant, elle presse le MELCC de mettre en œuvre la gouvernance et de former les différents comités consultatifs. Le modèle de gouvernance semble toutefois porter à confusion pour plusieurs participants, ce qui ne leur permet pas de déterminer s'il répond aux besoins de la population.

Une participante résume l'opinion générale au sujet de la représentativité de la population locale dans la structure de gouvernance. Elle affirme que les résidents doivent avoir voix au chapitre de la mise en valeur du territoire et de sa protection. La Municipalité appuie cet avis et recommande que la population d'Anticosti soit mieux représentée au sein de la structure de gouvernance. Un participant fait aussi part de sa crainte selon laquelle la gestion et la gouvernance de la réserve de biodiversité seraient confiées à des personnes provenant de l'extérieur de l'île. Des participants ont par conséquent insisté sur la nécessité de créer des emplois permanents et locaux afin d'en assurer une gestion durable. Toutefois, un résident souligne que le bassin de travailleurs et de bénévoles disponibles au sein de la communauté anticostienne est limité.

Certains participants ont fait part de leurs préoccupations par rapport à la capacité d'accueil du milieu dans un contexte où le nombre de visiteurs augmenterait considérablement. Plusieurs lacunes ont ainsi été soulevées par la Municipalité de L'Île-d'Anticosti et la MRC de Minganie, notamment concernant l'accessibilité de l'île, les transports, la disponibilité des logements ainsi que les infrastructures et les services publics. Dans ce contexte, les deux organisations recommandent qu'une analyse des incidences soit réalisée afin de limiter les répercussions sur la communauté.

La possibilité de récolter des fossiles est perçue négativement par certains. Selon une participante, il s'agit d'un bien collectif et, de ce fait, ils devraient rester en place afin de pouvoir être appréciés par les générations futures. Des résidents ont également signalé la présence de dépotoirs clandestins à certains endroits sur l'île ainsi que la présence d'abris et de chalets qui auraient été construits sans que les occupants aient obtenu les droits requis pour leur implantation en territoire public.

Certaines modifications aux limites de la réserve de biodiversité ont été proposées dans le cadre de la consultation publique. Elles visent notamment à inclure des sites fossilifères et des tourbières, dont la préservation est jugée importante dans le secteur est de l'île, ainsi qu'à exclure des zones ayant un potentiel de développement récréotouristique dans le secteur ouest de l'île.

Les principaux constats et avis de la commission

Le projet de désignation de la réserve de biodiversité d'Anticosti s'inscrit dans la démarche de candidature de l'île d'Anticosti au patrimoine mondial de l'UNESCO. Cette démarche a été soutenue par une concertation régulière avec les communautés locales et avec les parties prenantes. Le réseau d'aires protégées de l'île permet la protection de la totalité du bien proposé et de sa zone tampon pour inscription à la Liste du patrimoine mondial, comme requis par l'UNESCO. Ainsi, dans le cadre du mandat d'enquête et de consultation ciblée, les enjeux de gouvernance et de gestion de la réserve de biodiversité sont apparus indissociables de ceux relevant du futur site du patrimoine mondial. C'est donc dans ce contexte que les participants ont exprimé leurs préoccupations et leurs propositions.

La structure de gouvernance permanente, comme proposée par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), n'est pas définitive et est sujette à évoluer afin de tenir compte des propositions du milieu. La commission d'enquête constate que les entités membres du conseil de gestion sont les mêmes que pour le conseil d'administration de la société de gestion, et qu'elles se retrouvent à occuper les rôles d'aviseurs et de décideurs sur les volets de la mise en valeur et de la recherche. À l'instar des acteurs du milieu, la commission note que la structure de gouvernance implique un doublement des rôles et des responsabilités de ces intervenants, contrairement au principe de saine gouvernance selon lequel un partage clair des rôles et des responsabilités des différents acteurs devrait être assuré. La commission est d'avis qu'elle doit être simplifiée et adaptée à la capacité du milieu d'accueil.

En effet, la structure de gouvernance permanente proposée est complexe et requerrait la mobilisation de plusieurs entités, soit une société de gestion sous la forme d'un organisme sans but lucratif, un conseil de gestion et une autre société constituée en fondation. Chacune de ces entités aurait une autonomie de gestion et de décision et pourrait être sujette à des différends dans le cadre de la gestion de leurs mandats respectifs. La commission d'enquête invite donc le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à définir avec les parties prenantes la mission et les mandats de chacune des entités de cette gouvernance. À l'égard de la participation du milieu, la commission d'enquête est d'avis que les membres de l'équipe de gestion permanente devraient exercer leurs fonctions à partir de l'île d'Anticosti pour favoriser une gestion participative.

De surcroît, la commission d'enquête est d'avis que la réalisation de projets de mise en valeur et de recherche pourrait être compromise, puisque le financement serait sous l'autorité d'un organisme de gestion autre que la société de gestion, et que tous les deux possèderaient une autonomie décisionnelle distincte. Elle estime que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de concert avec les parties prenantes, devrait prendre le temps nécessaire afin d'évaluer la pertinence de la mise en place d'une fondation.

Quant à la mise en valeur de la réserve de biodiversité d'Anticosti, une analyse des répercussions de la création du site du patrimoine mondial et de la réserve de biodiversité d'Anticosti ainsi que d'une subséquente hausse de l'achalandage sur la capacité d'accueil de la communauté anticostienne devrait être effectuée. Cette analyse permettrait de déterminer les actions à entreprendre pour en prévenir les effets néfastes, d'une part, et de fournir le soutien gouvernemental nécessaire, d'autre part. Le gouvernement du Québec devrait identifier les ministères et organismes aptes à participer à cette évaluation, laquelle devrait se réaliser en collaboration avec la Municipalité de L'Île-d'Anticosti et la MRC de Minganie.

Enfin, le processus de délimitation de la réserve de biodiversité d'Anticosti mené par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques tient compte des objectifs de conservation de la géodiversité et de la biodiversité de l'île, de l'érosion côtière susceptible d'en modifier les limites, des activités pratiquées, de la tenure des terres ainsi que des propositions soumises par les participants à la consultation publique. La commission d'enquête est d'avis que le Ministère devrait poursuivre sa démarche afin d'établir les limites finales de la réserve de biodiversité d'Anticosti en s'assurant d'atteindre ses objectifs de conservation et de soutenir la candidature d'Anticosti à l'UNESCO.