

# CHAPITRE 2

## Aires protégées : conservation de la biodiversité

### Application de la *Loi sur le développement durable* : 2024

Audit de performance

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques,  
de la Faune et des Parcs

## EN BREF

La perte de la biodiversité est un enjeu qui touche le Québec. Pour parvenir à la conserver, des efforts doivent notamment être consentis en vue de l'établissement d'un réseau significatif d'aires protégées, lesquelles apportent de grands bénéfices écologiques, économiques et humains.

Depuis plus de 30 ans, la cible de conservation en matière d'aires protégées a évolué pour atteindre au moins 30 % du milieu continental (milieux terrestres et milieux d'eau douce) pour 2030. En 2024, le réseau d'aires protégées représentait près de 17 % de la superficie du territoire québécois.

C'est le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) qui veille à ce que les aires protégées soient constituées et gérées de manière à contribuer à la conservation de la biodiversité. Cependant, nos travaux démontrent plusieurs lacunes à cet égard.

Le ministère n'a pas accompli plusieurs actions nécessaires pour assurer la protection, la mise en valeur et la surveillance d'une grande majorité de la superficie des territoires inscrits au registre des aires protégées, et ainsi contribuer à la conservation de la biodiversité. Entre autres, il tarde à faire les démarches pour que des territoires dont le statut de protection est provisoire obtiennent un statut permanent, lequel procure des exigences les plus élevées en matière de protection et de mise en valeur durable.

De plus, l'atteinte de la cible de 17 % d'aires protégées en 2020 a été privilégiée sans prendre suffisamment en compte la représentativité et la connectivité écologique des territoires sélectionnés. En fait, le ministère n'a pas mené avec toute la rigueur nécessaire la sélection des aires protégées et n'a pas justifié adéquatement les décisions prises.

Par ailleurs, le MELCCFP n'informe pas adéquatement sur la composition du réseau d'aires protégées. En fait, il indique seulement la superficie totale des territoires inscrits au registre (17 %), sans spécifier quelle proportion est protégée de façon permanente (4 %) et quelle proportion l'est de façon provisoire (13 %).

Enfin, le ministère n'a pas établi de vision claire ni de balises suffisantes pour concrétiser les objectifs du Plan d'action 2024-2028 du Plan nature 2030 et guider efficacement tous les acteurs vers l'atteinte de la cible de 30 % d'aires protégées.

# CONSTATS

---

1

Le MELCCFP n'a pas accompli plusieurs actions nécessaires pour assurer la protection, la mise en valeur et la surveillance d'une grande majorité de la superficie inscrite au registre des aires protégées, et ainsi contribuer à la conservation de la biodiversité.

2

L'atteinte de la cible de 17% d'aires protégées en 2020 a été privilégiée sans prendre suffisamment en compte la représentativité ainsi que la connectivité écologique des territoires, et l'information fournie sur la composition du réseau d'aires protégées est inadéquate.

3

La vision du ministère n'est pas suffisamment claire pour qu'il puisse atteindre la cible de conservation de 30% d'ici à 2030 : manque de balises pour guider efficacement les acteurs et absence d'éléments essentiels pour assurer la qualité du réseau d'aires protégées et conserver la biodiversité.

## ÉQUIPE

**Janique Lambert**

Commissaire  
au développement durable

**Moïsette Fortin**

Directrice générale d'audit

**Sylvie Lessard**

Directrice d'audit

**Jérémie Beaudoin**

**Maude Beaulieu**

**Laurie Shink**

**Benoit Tendeng**

## REVUE DE LA QUALITÉ

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

## SIGLES

<b>AMCE</b>	Autres mesures de conservation efficaces
<b>APIA</b>	Aire protégée d'initiative autochtone
<b>APUD</b>	Aire protégée d'utilisation durable
<b>MCC</b>	Mesures de conservation complémentaires
<b>MELCCFP</b>	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
<b>RTFAP</b>	Réserve de territoires aux fins d'aires protégées
<b>TMR</b>	Territoire mis en réserve

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	7
Le MELCCFP n'a pas accompli plusieurs actions nécessaires pour assurer la protection, la mise en valeur et la surveillance d'une grande majorité de la superficie inscrite au registre des aires protégées, et ainsi contribuer à la conservation de la biodiversité. ....	17
L'atteinte de la cible de 17 % d'aires protégées en 2020 a été privilégiée sans prendre suffisamment en compte la représentativité ainsi que la connectivité écologique des territoires, et l'information fournie sur la composition du réseau d'aires protégées est inadéquate. ....	25
La vision du ministère n'est pas suffisamment claire pour qu'il puisse atteindre la cible de conservation de 30 % d'ici à 2030 : manque de balises pour guider efficacement les acteurs et absence d'éléments essentiels pour assurer la qualité du réseau d'aires protégées et conserver la biodiversité. ....	31
Recommandations.....	39
Commentaires de l'entité auditée.....	40
Renseignements additionnels.....	43



# MISE EN CONTEXTE

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 La perte de la biodiversité est un enjeu qui touche l'ensemble de la planète, et le Québec n'y échappe pas. En 2019, des experts mondiaux ont publié un rapport confirmant que la biodiversité s'appauvrit plus rapidement que jamais auparavant dans l'histoire de l'humanité. Pour parvenir à la conserver, des efforts doivent notamment être consentis en vue de l'établissement d'un réseau significatif d'aires protégées partout à travers le monde.

2 Représentatives de la diversité des écosystèmes d'un territoire et interconnectées entre elles, les aires protégées constituent la pierre angulaire de toute stratégie de conservation de la biodiversité. Ainsi, elles doivent être bien conçues, bien gérées et accessibles à la population dans la plupart des cas, puisqu'elles apportent de grands bénéfices, dont ceux qui sont présentés ci-dessous.

### Biodiversité

Il s'agit de la variété de la vie sur Terre. Cela inclut toutes les plantes, les animaux et les autres êtres vivants, ainsi que les endroits où ils vivent et la manière dont ils interagissent entre eux et avec leur environnement.

### Aire protégée

Il s'agit d'un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés.

Domaine	Bénéfices
Écologique	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Contribuer de façon importante au maintien de la diversité des espèces, des écosystèmes et des ressources génétiques sauvages.</li><li>■ Maintenir des services écosystémiques essentiels à la population, tels que la production d'oxygène, la régénération des sols, la réduction des polluants et la régularisation ainsi que la purification des cours d'eau.</li><li>■ Permettre d'obtenir des données uniques sur le fonctionnement des écosystèmes peu perturbés et sur les espèces.</li></ul>
Économique	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Stimuler et diversifier les économies rurales en attirant de nouveaux résidents et de nouvelles entreprises dans les collectivités, notamment grâce à la présence des parcs.</li><li>■ Fournir une source de revenus grâce non seulement au tourisme, mais aussi aux produits de valeur que ces économies renferment et aux services qu'elles rendent.</li></ul>
Humain	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Contribuer à la santé physique et mentale des citoyens par leur accessibilité. En plus de favoriser l'activité physique, des effets positifs sur certaines maladies (ex. : hypertension, anxiété) sont observés chez les personnes qui les fréquentent.</li><li>■ Fournir des occasions de détente, de bien-être et d'activités socioéconomiques grâce aux loisirs et aux activités de chasse et pêche.</li></ul>
Changements climatiques	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Atténuer les changements climatiques et leurs effets, notamment par le maintien des réserves de carbone existantes dans la végétation et le sol, et par la séquestration supplémentaire de carbone par la végétation.</li><li>■ Favoriser la résilience des espèces, des écosystèmes et des communautés humaines aux changements climatiques en permettant aux espèces de se déplacer et aux écosystèmes d'évoluer et de se maintenir en équilibre dans un environnement en perpétuel changement.</li></ul>

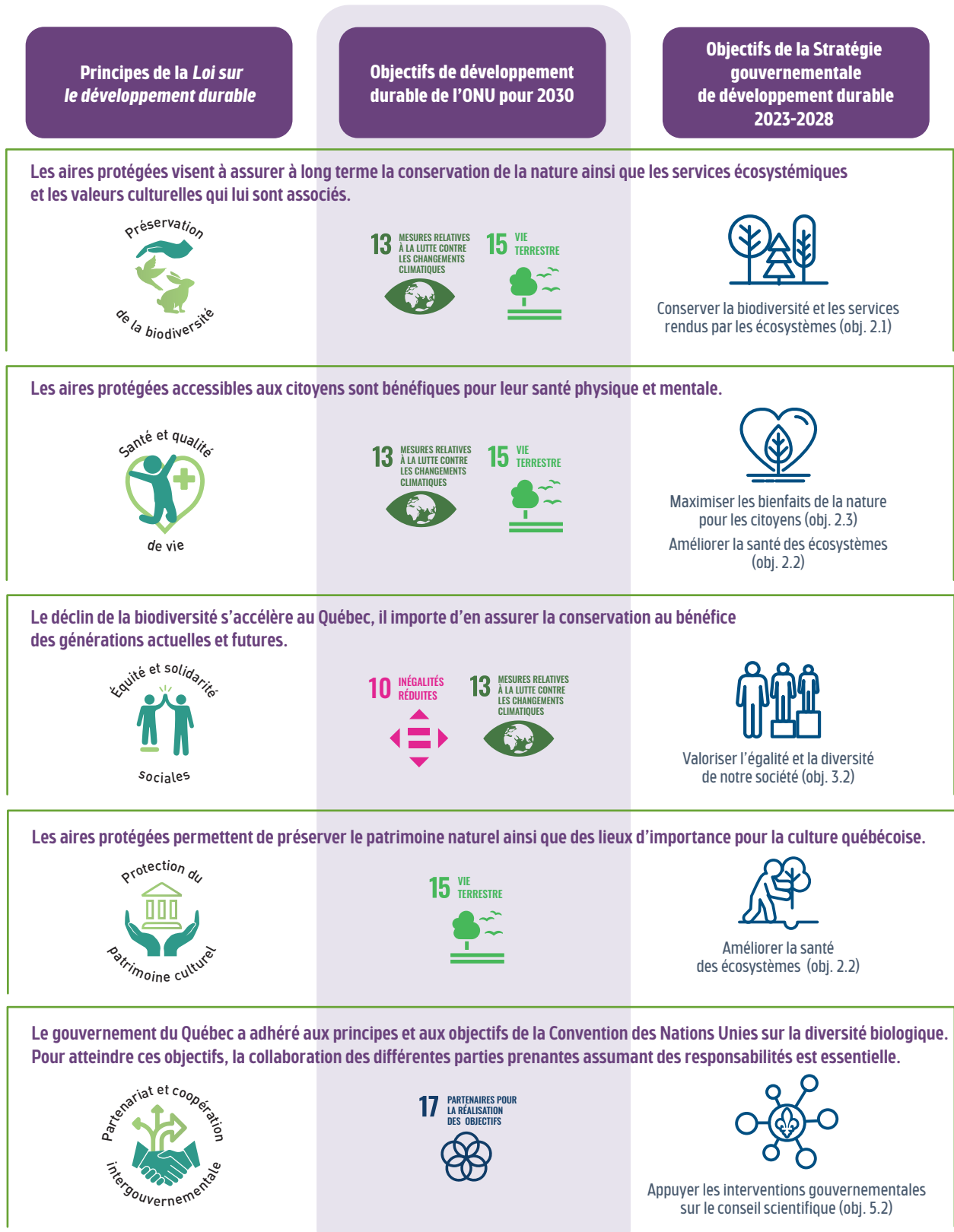
## Développement durable

3 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la commissaire au développement durable a la responsabilité de préparer, au moins une fois par année, un rapport dans lequel elle fait part de ses constatations et de ses recommandations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable*. Cet audit vise à répondre à cette obligation.

4 Il est directement lié à certains principes de la *Loi sur le développement durable*, à des objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2030 et à des objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028. Par ailleurs, il est mentionné dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* que cette loi doit s'interpréter de manière compatible avec les principes de développement durable et qu'il importe d'assurer la conservation du patrimoine naturel du Québec au bénéfice des générations actuelles et futures, et de faciliter son adaptation aux changements climatiques. Ces liens sont précisés à la figure 1.



**FIGURE 1** Liens entre le développement durable, les aires protégées et la conservation de la biodiversité



## Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

- 5 L'audit visait à déterminer si le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) veille à ce que les aires protégées soient constituées et gérées de manière à contribuer à la conservation de la biodiversité et à faciliter l'adaptation de celle-ci aux changements climatiques, au bénéfice des générations actuelles et futures.
- 6 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Engagements liés aux aires protégées

7 Depuis 1992, le gouvernement du Québec a adhéré aux principes et aux objectifs de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique. Il en a découlé plusieurs engagements pour la conservation de la biodiversité, lesquels ont évolué au fil du temps. Une chronologie des engagements du gouvernement du Québec à cet égard est présentée en détail dans la section Renseignements additionnels.

8 Plus particulièrement, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, adoptée en 2002 et modifiée en 2021, constitue le principal outil législatif pour respecter les engagements pris en matière de conservation de la biodiversité, notamment la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatif de la biodiversité.

9 Actuellement, cette loi vise plus spécifiquement à :

- faciliter l'expansion du réseau de territoires visés par des mesures de conservation au Québec et la gestion efficace des aires protégées ;
- permettre aux citoyens ainsi qu'aux communautés locales et autochtones de s'impliquer davantage dans la conservation de la biodiversité, notamment dans la création et la gestion des aires protégées ;
- assurer la collaboration des différents ministères et organismes gouvernementaux qui assument des responsabilités en matière de conservation de la biodiversité en ce qui a trait à la sélection, à la désignation et à la gestion des aires protégées.

---

### Convention des Nations Unies sur la diversité biologique

Il s'agit d'un traité international qui a comme objectif notamment la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Les 196 parties à cette convention, principalement des pays, des États et des nations, reconnaissent que la diversité de la nature sur notre planète est un atout fondamental pour les générations présentes et futures.

---

### Mesures de conservation

Il s'agit de mesures prévues par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, incluant les aires protégées, qui constituent un ensemble visant à assurer le maintien du patrimoine naturel et des écosystèmes qui le composent, notamment leur protection, leur restauration écologique et leur utilisation durable.

10 Plus récemment, en 2022, lors de l'adoption du nouveau Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal et devant le déclin accéléré de la biodiversité au Québec, le gouvernement du Québec s'est notamment engagé à atteindre, d'ici 2030, la cible 3 de ce cadre mondial.

### **Cible 3 du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal**

Faire en sorte et permettre que, d'ici à 2030, au moins 30 % des zones terrestres, des eaux intérieures et des zones côtières et marines, en particulier les zones revêtant une importance particulière pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, soient effectivement conservées et gérées par le biais de systèmes d'aires protégées écologiquement représentatifs, bien reliés et gérés de manière équitable, et d'autres mesures efficaces de conservation par zone, en reconnaissant les territoires autochtones et traditionnels, le cas échéant, et intégrés dans des paysages terrestres, marins et océaniques plus vastes, tout en veillant à ce que toute utilisation durable, le cas échéant dans ces zones, soit pleinement compatible avec les résultats de la conservation, en reconnaissant et en respectant les droits des peuples autochtones et des communautés locales, y compris sur leurs territoires traditionnels.

11 Pour remplir cet engagement, le ministère a publié en octobre 2024 le Plan nature 2030, la politique-cadre du gouvernement en matière de conservation de la biodiversité. Ce plan vise à permettre d'atteindre la majorité des cibles mondiales au Québec, notamment celle visant la conservation de 30 % du milieu continental (milieux terrestres et milieux d'eau douce) d'ici 2030, en misant sur la gestion efficace, la représentativité et la connectivité écologique des sites conservés, tout en améliorant l'accès à la nature. Le Plan nature 2030 est accompagné d'un premier plan d'action pour la période 2024-2028 et d'un budget de 237,2 millions de dollars répartis sur quatre ans pour la cible 3 du Plan nature.

### **Représentativité de la biodiversité, connectivité écologique et gestion efficace des aires protégées**

La représentativité et la connectivité écologique constituent des aspects qualitatifs indispensables au succès de la conservation de la biodiversité du Québec. Elles sont définies comme suit :

#### **Représentativité**

Représentation au sein du réseau d'aires protégées de la gamme complète de la biodiversité des divers milieux biologiques (terrestres, eau douce et marins) et des diverses échelles biologiques (écosystèmes, espèces et au sein d'une même espèce).

#### **Connectivité écologique**

Capacité de permettre le mouvement sans entrave des espèces et le flux des processus naturels qui entretiennent la vie sur Terre qui peut s'appliquer à des écosystèmes continus souvent reliés par des corridors écologiques.

### Gestion efficace

Mise en œuvre d'un cycle de mesures applicables à court et à long terme, qui permettent que les aires protégées soient :

- protégées et conservées, entre autres par l'atteinte des objectifs d'un plan de conservation ;
- mises en valeur durablement au moyen d'un ensemble d'interventions qui visent à favoriser l'utilisation durable d'un écosystème ou d'une ressource biologique, et ce, en causant peu ou pas de préjudices à l'environnement ni d'atteintes significatives à la biodiversité ;
- surveillées pour assurer l'application du cadre légal.

## Création des aires protégées

12 Les aires protégées peuvent être créées en vertu de plusieurs lois dont la responsabilité relève de quelques ministères. Plus précisément, 97 % de la superficie totale du réseau d'aires protégées a été inscrite dans le Registre des aires protégées au Québec en vertu de quatre lois sous la responsabilité du MELCCFP ou de sa loi constitutive. Ces quatre lois sont :

- la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ;
- la *Loi sur les parcs* ;
- la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* ;
- la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*.

13 Par ailleurs, le processus de création diffère selon que les aires protégées sont situées sur les terres du domaine de l'État (territoire conventionné<sup>1</sup> ou non) ou sur des terres privées. Le processus de création des aires protégées situées sur les terres du domaine de l'État est présenté dans la section Renseignements additionnels.

---

1. Les gouvernements du Québec et du Canada ont conclu avec les Premières Nations crie et naskapie et les Inuit des conventions et des ententes qui ont mis en place des modèles de gouvernance particuliers sur une grande partie du territoire nordique, appelé le territoire conventionné.

14 De plus, lors de la création des aires protégées sur les terres du domaine de l'État, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* prévoit qu'un statut de protection provisoire peut précéder la désignation permanente. Ainsi, le gouvernement octroie par décret un statut de protection provisoire à un territoire sur recommandation du MELCCFP jusqu'à sa désignation permanente. Cette désignation assurera une gestion plus efficace du territoire, entre autres par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de conservation. C'est le MELCCFP qui détermine les objectifs de conservation et qui veille à l'application du plan de conservation ainsi qu'à sa mise à jour. Une description des différentes exigences de protection selon le statut des territoires est présentée dans la section Renseignements additionnels.

### Plan de conservation

Il s'agit d'une exigence de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*. Ce plan prévoit notamment les éléments suivants :

- le portrait écologique du territoire concerné ainsi qu'une description de son occupation et de ses usages ;
- les objectifs de conservation et de mise en valeur du territoire ;
- une carte géographique de l'aire protégée.

### Statut de protection provisoire

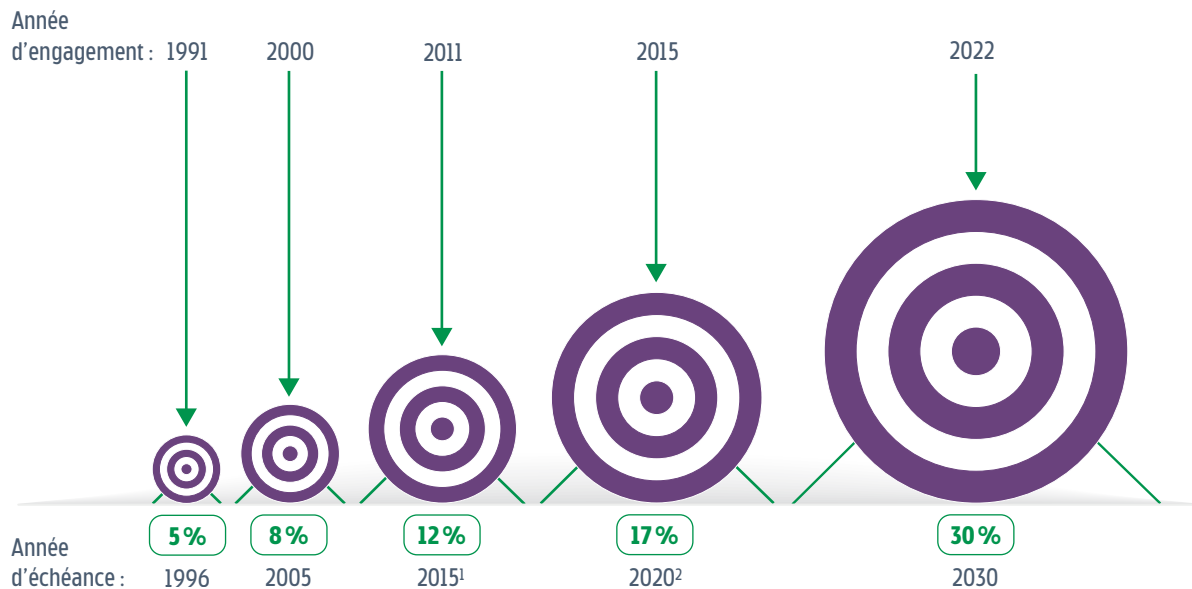
Le statut de protection provisoire précède la désignation permanente d'aire protégée (ex. : réserve de biodiversité). La désignation provisoire doit être faite par le biais d'un décret du Conseil des ministres, ce qui lui confère une portée légale.

La loi prévoyait le statut provisoire d'aire projetée jusqu'à ce qu'elle soit révisée, en 2021. Elle prévoit maintenant le statut provisoire de territoire mis en réserve (TMR). Les deux statuts diffèrent à certains égards.

## Évolution du réseau d'aires protégées au Québec

15 Depuis plus de 30 ans, la cible de conservation en matière d'aires protégées a évolué, et ce, en cohérence avec les engagements internationaux. Fixée à 5 % pour 1996, elle a augmenté au fil du temps pour atteindre au moins 30 % du milieu continental (milieux terrestres et milieux d'eau douce) pour 2030 (figure 2).

**FIGURE 2** Évolution de la cible québécoise de conservation en matière d'aires protégées



1. Depuis 2011, le milieu continental (milieux terrestres et milieux d'eau douce) et le milieu marin ont des cibles distinctes.
2. Cette cible correspond au 11<sup>e</sup> objectif d'Aichi pour la diversité.

Source : MELCCFP.

16 La *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* établit que le ministère doit tenir un registre public des aires protégées correspondant à la définition inscrite dans cette loi, laquelle réfère à des normes internationales en la matière. Ainsi, depuis 2007, le ministère publie le Registre des aires protégées au Québec, dont la mise à jour est effectuée en mars et en décembre de chaque année. Une description de la classification de gestion de l'Union internationale pour la conservation de la nature utilisée dans le registre ainsi que des exemples appliqués au Québec sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

### Registre des aires protégées au Québec

Le Registre des aires protégées au Québec constitue la référence officielle sur les aires protégées du territoire québécois. Pour chacune d'entre elles, il indique notamment :

- son appellation, sa superficie et son emplacement géographique ;
- le nom du ministre, de l'organisme gouvernemental ou de la personne qui assure sa gestion et, dans le cas où elle comprend des terres privées, le nom de leur propriétaire ;
- son classement, selon la classification de gestion établie par l'Union internationale pour la conservation de la nature.

Le registre procure un cadre commun pour recueillir, traiter et publier les données concernant les aires protégées, qui y sont compilées selon ce qui est prévu dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* et selon la classification de l'Union internationale pour la conservation de la nature.

En février 2025, le Registre des aires protégées au Québec a été renommé Registre des aires protégées et des AMCE au Québec. Pour les fins du rapport, nous utilisons l'expression « registre des aires protégées » lorsque nous y ferons référence.

17 D'après les données du ministère, le réseau d'aires protégées est passé de 13,9 millions d'hectares en 2011-2012 à 27,4 millions d'hectares en 2023-2024. La figure 3 permet d'apprécier l'évolution de la superficie du réseau, qui représentait près de 17% de la superficie du territoire québécois le 31 mars 2024.

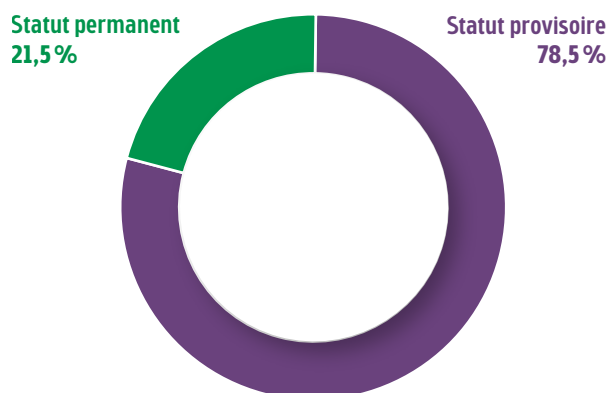
**FIGURE 3** Évolution de la superficie du Québec faisant partie du réseau d'aires protégées comparé à l'évolution des cibles (en pourcentage)



Source : MELCCFP.

18 La figure 4 présente le pourcentage de la superficie du réseau qui était protégée par un statut provisoire ou par un statut permanent en octobre 2024.

**FIGURE 4** Superficie des territoires inscrits au registre des aires protégées<sup>1</sup> selon leur statut de protection, en octobre 2024



1. Il s'agit uniquement des territoires qui sont sous la responsabilité du MELCCFP.

Source : Commissaire au développement durable à partir des informations du MELCCFP.

## Les rôles et responsabilités du MELCCFP

19 Selon sa loi constitutive, le MELCCFP est responsable d'assurer la protection de l'environnement et de veiller à la conservation du patrimoine naturel, afin notamment de maintenir les fonctions écologiques rendues par les écosystèmes qui le composent. En outre, il assure la protection, l'utilisation durable et la surveillance des aires protégées qui relèvent de sa responsabilité ainsi que celles des autres milieux bénéficiant de mesures particulières de conservation. De plus, il élabore et propose au gouvernement des politiques visant la constitution et la gestion d'aires protégées.

20 Ainsi, le MELCCFP est responsable de la création et de la gestion des aires protégées sous sa responsabilité. Il doit notamment effectuer la sélection des territoires et le choix des statuts de protection, en collaboration avec les ministères et organismes concernés. De plus, les ministères et organismes gouvernementaux sollicités lui prêtent leur concours en matière de conservation de la biodiversité, dans les domaines qui relèvent de leurs compétences et doivent lui communiquer tous les renseignements nécessaires à la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatives de la biodiversité.

21 Les rôles et les responsabilités du MELCCFP sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.



## CONSTAT 1

Le MELCCFP n'a pas accompli plusieurs actions nécessaires pour assurer la protection, la mise en valeur et la surveillance d'une grande majorité de la superficie inscrite au registre des aires protégées, et ainsi contribuer à la conservation de la biodiversité.

### Qu'avons-nous constaté ?

22 Le ministère ne s'est pas assuré que plusieurs des territoires inscrits au registre des aires protégées bénéficient d'une protection suffisante. D'une part, le plan de conservation de plusieurs territoires n'est pas à jour (37 % de la superficie du réseau), et ce, depuis plusieurs années. D'autre part, la protection de la biodiversité des territoires qui ne requièrent pas de plan de conservation (42 % de la superficie du réseau) n'est pas adéquatement assurée. Par ailleurs, le ministère n'a pas mis en place les mesures nécessaires pour suivre l'atteinte des objectifs de conservation et de mise en valeur durable des territoires qui bénéficient d'un plan de conservation.

23 Le MELCCFP tarde à faire les démarches pour que des territoires dont le statut est provisoire obtiennent un statut permanent qui permettrait d'assurer leur gestion efficace ; en fait, plusieurs territoires ont un statut provisoire qui perdure depuis plusieurs années. Cette consolidation est pourtant essentielle, puisque près de 80 % de la superficie du réseau d'aires protégées ne bénéficie pas, d'une part, des exigences de protection les plus élevées que procure le statut de protection permanent et, d'autre part, d'une mise en valeur durable des territoires.

24 Le ministère surveille peu les activités interdites. D'une part, il ne prévoit pas de surveillance des territoires mis en réserve (TMR) et des réserves de territoires aux fins d'aire protégée (RTFAP), alors que ces territoires représentent actuellement 42 % de la superficie du réseau. D'autre part, le secteur responsable des aires protégées au MELCCFP ne s'assure pas d'obtenir l'ensemble des résultats des inspections réalisées par les directions régionales du contrôle environnemental.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

25 La biodiversité du patrimoine naturel québécois est unique et inestimable. Étant donné l'accélération de la perte de cette biodiversité, il importe plus que jamais d'en assurer la conservation. La désignation d'aires protégées est un outil pour y parvenir, mais elle ne suffit pas à assurer la conservation de la biodiversité, comme le mentionne l'Union internationale pour la conservation de la nature. Cette organisation précise que le seul fait de déclarer que des aires sont protégées ne garantit pas forcément la conservation de leur valeur. Elle indique également que la gestion des aires protégées doit être prévue à long terme, et que les stratégies de gestion temporaires doivent être évitées.

26 Au Québec, le MELCCFP est responsable de veiller à la conservation du patrimoine naturel et d'assurer la protection, l'utilisation durable et la surveillance des aires protégées. Plus particulièrement, il doit déterminer le statut de protection de chaque territoire de même que des objectifs de conservation, qu'il consigne dans un plan de conservation. De plus, il doit déterminer les actions nécessaires pour s'assurer de l'atteinte de ces objectifs et surveiller les activités interdites.

27 La *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* prévoit que, pour les territoires du domaine de l'État, un statut de protection provisoire peut précéder la désignation permanente d'aire protégée, laquelle leur assurera une gestion efficace répondant à des exigences plus élevées en matière de protection, de mise en valeur durable et de surveillance des territoires. Le MELCCFP doit donc accomplir les actions requises pour que le statut provisoire ne perde pas. Cette consolidation vers une désignation permanente est nécessaire pour que le territoire et la biodiversité qu'on y retrouve soient protégés à long terme.

## Ce qui appuie notre constat

28 Le tableau 1 brosse le portrait des territoires qui étaient inscrits au registre des aires protégées en octobre 2024 selon leur statut de protection.

**TABLEAU 1** Portait des territoires inscrits au registre des aires protégées<sup>1</sup>, selon leur statut de protection (octobre 2024)

Statut	Nombre total	% de la superficie inscrite au registre	Superficie (en millions d'hectares) <sup>2</sup>
<b>Statut de protection provisoire</b>			
Aires projetées <sup>3</sup>	92	36,5	9,3
RTFAP <sup>4</sup>	70	40,7	10,3
TMR <sup>5</sup>	25	1,3	0,3
<b>Sous-total</b>	<b>187</b>	<b>78,5</b>	<b>19,9</b>
<b>Statut de protection permanent</b>			
Aires protégées en milieu public	826	21,4	5,4
Aires protégées en milieu privé	256	0,1	0 <sup>6</sup>
<b>Sous-total</b>	<b>1 082</b>	<b>21,5</b>	<b>5,4</b>
<b>Total</b>	<b>1 269</b>	<b>100,0</b>	<b>25,3</b>

1. Il s'agit uniquement des territoires qui sont sous la responsabilité du MELCCFP.

2. Les données ont été arrondies.

3. Depuis la modification à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* en 2021, le statut d'aire projetée n'est plus prévu.

4. Quatre RTFAP ont été créées en 2008 et en 2009, les autres l'ont été en 2020. Les RTFAP ont un statut administratif.

5. Le statut de territoire mis en réserve a été introduit le 19 mars 2021 dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

6. La superficie des aires protégées en milieu privé représente 0,02 million d'hectares.

Source : Commissaire au développement durable à partir des informations du MELCCFP.

29 Le MELCCFP n'a pas accordé l'importance nécessaire à la gestion efficace des territoires inscrits au registre des aires protégées afin que l'objectif de conserver la biodiversité soit atteint. Selon les représentants du ministère, il a plutôt mis l'accent sur le gain en superficie pour respecter ses engagements. Nous avons en effet constaté que le ministère ne s'est pas acquitté adéquatement de ses responsabilités d'assurer la protection, la mise en valeur durable et la surveillance des aires protégées d'une grande majorité des territoires inscrits au registre.

30 Ce n'est que pour 2028 qu'il prévoit se doter d'un cadre de gestion pour mieux assumer ses responsabilités et d'une démarche structurée de suivi des objectifs de conservation et de mise en valeur durable du territoire.

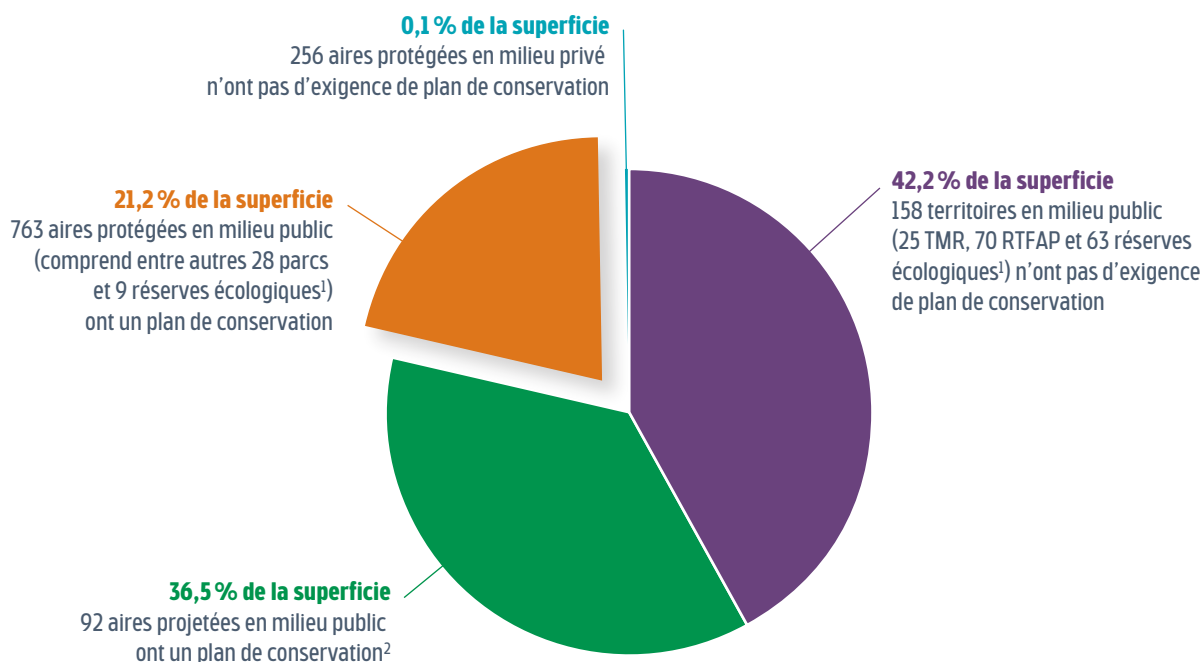
## Protection insuffisante de certains territoires inscrits au registre

31 Le MELCCFP est responsable notamment d'assurer la protection des aires protégées. Rappelons que le statut permanent est le seul qui prévoit l'élaboration et la mise à jour d'un plan de conservation ainsi que sa mise en œuvre. En ce qui concerne les statuts provisoires, seuls les territoires bénéficiant du statut d'aires projetées étaient tenus d'avoir un plan de conservation, et ce, au moment de leur création. Il était prévu que ces plans seraient mis à jour au moment de leur désignation permanente.

32 Le plan de conservation est l'une des exigences qui permettent d'assurer à long terme la préservation de la biodiversité. Il comprend un portrait écologique du territoire ainsi que des objectifs de conservation et de mise en valeur. Or, comme le montre la figure 5, parmi les territoires inscrits au registre, 506 territoires représentant 78,8 % de la superficie du réseau ne font l'objet d'aucun plan de conservation, ou alors disposent d'un plan qui n'est pas à jour. Plus particulièrement :

- 92 territoires (aires projetées) représentant 36,5 % de la superficie du réseau ont un plan qui date de plusieurs années, soit en moyenne de 15 ans, ce qui ne permet pas de tenir compte notamment de l'évolution des menaces et des pressions exercées sur ces territoires. De plus, le quart de ces territoires ont été désignés aires projetées il y a plus de 20 ans (tableau 2).
- 95 territoires (25 TMR et 70 RTFAP) représentant 42 % de la superficie du réseau ne possèdent pas de plan de conservation, puisque la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ne le requiert pas pour le statut provisoire de TMR et que les RTFAP n'ont pas de statut légal, ces RTFAP représentent la quasi-totalité de la superficie de ces territoires (figure 5). La protection de la biodiversité des TMR et des RTFAP n'est pas adéquatement assurée, puisque le ministère n'a pas prévu de mesures autres que l'interdiction de certaines activités jusqu'à l'obtention de leur statut permanent.

**FIGURE 5** Superficie des territoires inscrits au registre des aires protégées visée ou non par un plan de conservation



1. Au moment de la création des réserves écologiques, les exigences quant au plan de conservation différaient. Ainsi, 9 réserves écologiques ont un plan de conservation et 63 n'en ont pas.

2. Les aires projetées ont un plan qui date de plusieurs années, soit en moyenne de 15 ans.

Source : Commissaire au développement durable à partir des informations du MELCCFP.

33 Par ailleurs, le ministère n'a pas mis en place les mesures nécessaires pour suivre l'atteinte des objectifs définis dans les plans de conservation des territoires ayant un statut permanent, lesquels correspondent à 21,5% de la superficie du réseau. En effet, à ce jour, ces suivis ne faisaient pas partie des priorités du ministère, et il n'a pas établi de démarche à cet égard.

34 Les parcs nationaux occupent un peu plus des trois quarts de la superficie couverte par les territoires bénéficiant d'un statut permanent. Bien que l'exploitation des parcs situés dans le sud du Québec soit confiée à la SÉPAQ, le ministère demeure responsable de leur gestion. Cependant, il n'a pas défini ses exigences de reddition de comptes pour s'assurer que le mandat confié est bien rempli.

### **Parcs nationaux du Québec**

L'objectif prioritaire d'un parc national est d'assurer la conservation et la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou de sites naturels à caractère exceptionnel, notamment en raison de leur diversité biologique, tout en les rendant accessibles au public pour des fins d'éducation et de récréation extensive.

Le gouvernement est propriétaire des 28 parcs nationaux du Québec, et le ministère en assume la gestion (ex. : autorisation d'activités). L'exploitation (ex. : protection, mise en valeur respectueuse du territoire, accessibilité et évolution de l'offre) est confiée à 3 partenaires : la SÉPAQ est l'exploitante des 23 parcs situés dans le sud du Québec, tandis que l'Administration régionale Kativik et la Première Nation crie de Mistissini exploitent les 5 parcs situés dans le nord du Québec.

## **Consolidation tardive des statuts de protection provisoires en statut permanent**

35 Le MELCCFP tarde à faire les démarches nécessaires pour que des territoires ayant un statut provisoire obtiennent un statut permanent afin d'assurer leur gestion efficace. Il est important que le MELCCFP procède rapidement à la consolidation des aires projetées, des TMR et des RTFAP pour que leur soit octroyé un statut de protection permanent. Ce statut procure des exigences les plus élevées notamment en matière de protection et de mise en valeur durable du territoire.

36 De plus, le ministère n'a toujours pas élaboré de plan de travail détaillé pour y arriver, par exemple en déterminant les territoires prioritaires. Une description du processus de consolidation, dont les principales étapes sont l'acquisition de connaissances écologiques et sociales, la rédaction d'un plan de conservation, les consultations et la réalisation de travaux permettant la délimitation finale des territoires, est présentée dans la section Renseignements additionnels.

37 Plus le temps passe, plus la consolidation des statuts provisoires risque d'être difficile, puisque des consultations seront nécessaires, notamment avec de nouveaux interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, sur des éléments importants pour mener à la désignation permanente, tels que la définition des limites géographiques finales des territoires, le choix du statut de protection privilégié et la détermination des objectifs de conservation à atteindre.

38 Le tableau 1 montre que plusieurs territoires inscrits au registre des aires protégées n'ont pas de statut de protection permanent, soit 187, ce qui représentait 78,5 % de la superficie totale du réseau d'aires protégées en octobre 2024. Le ministère n'a pas consolidé le statut de ces territoires, même si la plupart d'entre eux ont ce statut provisoire depuis plusieurs années, comme précisé dans le tableau 2.

**TABLEAU 2** Nombre moyen d'années durant lesquelles les territoires inscrits au registre des aires protégées<sup>1</sup> gardent un statut de protection provisoire, selon le type de statut

Type de statut provisoire	Nombre de territoires inscrits	Superficie		Nombre moyen d'années avec le statut provisoire
		En pourcentage	En millions d'hectares <sup>2</sup>	
<b>Administratif</b>				
RTFAP	70 <sup>3</sup>	40,7	10,3	4,6
<b>Légal</b>				
Aires projetées	92 <sup>4</sup>	36,5	9,3	16,7
TMR	25	1,3	0,3	1,7
<b>Total</b>	<b>187</b>	<b>78,5</b>	<b>19,9</b>	<b>-</b>

1. Il s'agit uniquement des territoires qui sont sous la responsabilité du MELCCFP.

2. Les données ont été arrondies.

3. Quatre RTFAP ont été créées en 2008 et en 2009, et les autres l'ont été en 2020.

4. Quinze de ces aires ont le statut d'aire projetée depuis moins de 15 ans, 53 l'ont depuis 15 à 20 ans et 24, depuis 20 à 35 ans.

Source : Commissaire au développement durable à partir des informations du MELCCFP.

39 En ce qui concerne les aires projetées, elles sont inscrites au registre en moyenne depuis 16,7 années. Soulignons que lors de la mise à jour de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, en 2021, la durée maximale du statut provisoire a été supprimée pour les aires projetées. Auparavant, la loi prévoyait qu'à moins d'une autorisation spéciale du gouvernement, le statut provisoire d'aire projetée devait avoir une durée de quatre ans, avec une extension possible de deux ans, avant l'obtention du statut permanent.

40 Nous avons constaté que le MELCCFP a choisi de maintenir le statut provisoire de la grande majorité des aires projetées durant de longues périodes. Ainsi, pour 56 aires projetées, il a renouvelé la durée de mise en réserve à deux ou trois reprises, pour des périodes totales variant de 8 à 20 ans, en sus de la durée initiale de 4 ans. En ce qui concerne les 15 aires projetées inscrites au registre en 2003 par exemple, elles ont été renouvelées à trois reprises pour une période totale variant de 18 ans à 20 ans, en sus des 4 ans initiaux. Bien que la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ne fixe plus de délai depuis 2021, il est important que le MELCCFP amorce les démarches pour octroyer un statut permanent à ces territoires, notamment en raison du fait que leur plan de conservation n'a pas été mis à jour depuis plusieurs années.

41 En ce qui a trait aux RTFAP, elles représentent 40,7 % de la superficie du réseau et leur consolidation est d'autant plus importante que leur protection limitée et provisoire est établie sur une base administrative et que, de surcroît, elles ne disposent pas de protection légale prévue par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* et n'ont pas de plan de conservation. En fait, le ministère les a créées en vertu de son pouvoir de veiller à la conservation du patrimoine naturel en vue d'atteindre la cible de 17 % (constat 2). Leur protection est plutôt fondée sur des engagements ministériels à portée administrative qui sont plus facilement réversibles qu'une protection légale, et qui se trouvent dans des mémoires conjoints réalisés par les ministères de l'époque (ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs). Les mémoires conjoints entraînent, pour l'ensemble de ces territoires, un moratoire sur la réalisation de toute forme d'activité industrielle (exploration et exploitation des ressources naturelles minières, énergétiques et forestières). Il s'agit de la suspension temporaire d'un droit qui ne garantit nullement la pérennité de la protection du territoire.

42 Par ailleurs, depuis la mise à jour de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, en 2021, le statut d'aire projetée n'est plus prévu et le statut de TMR a été introduit. Or, il n'y a pas de durée prévue pour ce nouveau statut provisoire, et les exigences de la protection qui leur est accordée sont moindres que celle qui était accordée au statut provisoire d'aire projetée. Par exemple, le plan de conservation n'est pas exigé tant qu'ils gardent leur statut provisoire. Dans ce contexte, et étant donné que le nombre de TMR devrait augmenter d'ici 2027-2028 à la suite de l'appel de projets du MELCCFP, il est important que le ministère considère ces territoires dans son plan de travail et consolide leur statut.

## Peu de surveillance des activités interdites sur certains territoires

43 La surveillance vise à assurer l'intégrité du territoire en veillant à ce que les activités interdites soient contrôlées, dans le but d'éviter de dégrader les milieux naturels concernés et de protéger la biodiversité. Pour ce faire, le ministère s'appuie sur le programme de contrôle à l'égard de la surveillance des aires protégées mis en œuvre par les directions régionales du contrôle environnemental.

## Contrôle environnemental

Pour assurer l'application de la législation environnementale dans tous les secteurs d'activité (agricole, industriel, municipal, milieux humides, hydriques et naturels), un secteur du ministère appelé Contrôle environnemental effectue des inspections sur le terrain ou des inspections hors site pour vérifier la conformité environnementale des activités réalisées, dans le cadre de programmes de contrôle ou à la suite d'un signalement à caractère environnemental. Parmi tous les programmes de contrôle, un concerne la surveillance des aires protégées.

Les activités de contrôle sont planifiées et réalisées par des équipes d'inspection de toutes les directions régionales du ministère réparties à travers tout le Québec.

44 La portée du programme de contrôle à l'égard de la surveillance des aires protégées concerne 40 % de la superficie du réseau, soit les aires projetées et les aires protégées, excluant les parcs nationaux et les réserves naturelles. Le contrôle des activités interdites est exercé selon une gestion des risques utilisée pour l'ensemble des programmes du contrôle environnemental. Or, selon l'information qu'elle nous a transmise, le secteur responsable des aires protégées ne s'assure pas d'obtenir l'ensemble des résultats afin de connaître les problématiques relevées lors des inspections réalisées par les directions régionales du contrôle environnemental. Ainsi, le MELCCFP ne peut pas apporter les ajustements nécessaires en temps opportun.

45 Le ministère ne prévoit donc pas de surveillance pour les TMR et les RTFAP, alors que ces territoires représentent 42 % de la superficie du réseau. Cette surveillance serait d'autant plus importante que, d'une part, le nombre de TMR devrait considérablement augmenter d'ici 2027-2028 en raison de l'appel de projets actuel. D'autre part, en ce qui concerne les RTFAP, le ministère s'appuie sur les autres ministères concernés par les moratoires sans leur demander de confirmer qu'il n'y a pas d'activités interdites réalisées sur les territoires protégés. La surveillance est nécessaire par ailleurs même si les territoires peuvent faire l'objet d'un signalement à caractère environnemental de la part d'un citoyen ou d'un organisme du milieu.



## CONSTAT 2

L'atteinte de la cible de 17 % d'aires protégées en 2020 a été privilégiée sans prendre suffisamment en compte la représentativité ainsi que la connectivité écologique des territoires, et l'information fournie sur la composition du réseau d'aires protégées est inadéquate.

### Qu'avons-nous constaté ?

46 Le ministère n'a pas mené avec toute la rigueur nécessaire la sélection des aires protégées, notamment parce qu'un projet de protection d'un territoire est rejeté dès qu'un autre ministère s'y oppose. À cet égard, lors des consultations ministérielles, le MELCCFP n'obtient pas les justifications à l'appui des refus ou des approbations de la part des ministères, alors que ces derniers doivent lui communiquer tous les renseignements nécessaires à la mise en place d'un réseau d'aires protégées, par exemple lui faire part des contraintes liées à leur refus d'un projet.

47 Le MELCCFP a recommandé au gouvernement des territoires qui faisaient consensus au terme de ces consultations. Les territoires recommandés sont toutefois en grande majorité situés au nord du 49<sup>e</sup> parallèle, alors que les carences liées à la représentativité de la biodiversité et à la connectivité écologique du réseau d'aires protégées sont plus importantes au sud. Ce ne sont donc pas les territoires les plus susceptibles de combler les carences.

48 De plus, l'information fournie par le ministère en ce qui concerne la composition du réseau d'aires protégées manque de transparence :

- d'une part, lorsqu'il communique publiquement de l'information sur le réseau, il informe seulement sur la superficie totale des territoires inscrits au registre des aires protégées, par exemple 17 %, sans spécifier quelle proportion est protégée de façon permanente (4 %) et quelle proportion l'est de façon provisoire (13 %) ;
- d'autre part, le ministère a établi des réserves de territoires aux fins d'aires protégées (RTFAP). Ce mode de protection limitée et provisoire est établi sur une base administrative qui de surcroît n'a pas de statut légal. L'inscription de ces territoires au registre des aires protégées crée de la confusion, car elle a notamment pour effet de traiter les RTFAP sur un pied d'égalité avec les territoires bénéficiant d'une protection prévue et garantie par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

49 Les problèmes survenus lors de la sélection et de la désignation des territoires en 2019 et en 2020 risquent de se répéter si des améliorations ne sont pas apportées rapidement pour permettre au ministère de mener le processus de création des aires protégées avec toute la rigueur nécessaire, étant donné que la sélection de nouvelles aires protégées est déjà débutée. Le ministère doit se pencher sur ses difficultés à obtenir un consensus et à assurer la représentativité et la connectivité écologique du réseau lors de la sélection des projets qu'il veut recommander au gouvernement.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

50 Le MELCCFP a constaté, dans le portrait 2002-2009 du réseau des aires protégées du Québec, que le réseau d'aires protégées n'était pas suffisamment représentatif de la biodiversité du Québec, notamment au sud du 49<sup>e</sup> parallèle, où la biodiversité est la plus riche. Il a aussi souligné la faible connectivité écologique du réseau dans le sud du Québec.

51 En tant que responsable de la création des aires protégées, il doit mettre en œuvre un processus de sélection rigoureux afin que le réseau soit représentatif et bien connecté, et il doit s'assurer que ce processus est appliqué et bien documenté.

52 Cela est d'autant plus important que plusieurs ministères et organismes gouvernementaux sollicités par le MELCCFP lui prêtent leur concours dans les domaines qui relèvent de leurs compétences et doivent lui communiquer tous les renseignements nécessaires à la mise en place d'un réseau représentatif et bien connecté.

53 Par ailleurs, lorsque le MELCCFP recommande des territoires à désigner comme aires protégées au gouvernement, il devrait fournir l'information sur la contribution de ces territoires à l'atteinte de la cible de représentativité de la biodiversité et de connectivité écologique du réseau à l'échelle du Québec.

## Ce qui appuie notre constat

### Manque de rigueur lors de la sélection des aires protégées

54 Pour atteindre la cible de 12 % d'aires protégées sur le territoire québécois en 2015, le ministère a d'abord réalisé, conjointement avec les conférences régionales des élus, un exercice de propositions de territoires pour la création d'aires protégées. Ce processus s'est échelonné de 2010 à 2015 dans les différentes régions et, selon le ministère, il visait à identifier des projets qui pourraient combler les carences de représentativité de la biodiversité et de connectivité écologique des territoires relevées dans le portrait du réseau 2002-2009. Cependant, l'exercice n'a pas permis d'atteindre la cible. En effet, au 31 mars 2015, le réseau d'aires protégées couvrait 9,2 % du territoire plutôt que le 12 % visé (figure 3).

55 Cette même année, le gouvernement a augmenté la cible de conservation pour 2020 à 17 % du milieu continental (milieux terrestres et milieux d'eau douce), dans le but d'atteindre le 11<sup>e</sup> objectif d'Aichi pour la biodiversité.

## Onzième objectif d'Aichi pour la biodiversité

Le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 de la Convention sur la diversité biologique, adopté à Nagoya, au Japon, en octobre 2010, contient vingt objectifs communément appelés « Objectifs d'Aichi ». Ces objectifs constituent les cibles de la communauté internationale en matière de conservation de la biodiversité. L'objectif 11, auquel le Québec a adhéré en 2015, se lit comme suit :

« D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin. »

56 Au printemps 2018, le MELCCFP a constaté que cette cible de 17 % ne pourrait pas être atteinte en 2020 avec les mécanismes que prévoyait à l'époque la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, étant donné les longs délais associés au processus de désignation légale. En effet, la superficie du réseau d'aires protégées avait peu progressé depuis 2015, étant passée de 15,3 à 15,7 millions d'hectares, soit de 9,2 % à 9,4 % du territoire en 3 ans. Le ministère a donc eu recours à une voie différente qu'il jugeait plus rapide, laquelle consistait à créer des RTFAP en vertu de son pouvoir de veiller à la conservation du patrimoine naturel.

57 Un effort intensif a donc été fourni, en 2019 et en 2020, en vue d'atteindre la cible de conservation de 17 % en 2020. À partir des propositions découlant principalement de la consultation des conférences régionales des élus de 2010 à 2015, le MELCCFP (à l'époque le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) a consulté les ministères chargés des portefeuilles des Forêts, de la Faune, des Parcs, des Ressources naturelles et de l'Énergie pour la sélection de projets, puisque ces ministères doivent collaborer et lui communiquer tous les renseignements nécessaires à la mise en place d'un réseau d'aires protégées.

58 À titre de responsable de la création des aires protégées, le ministère n'a pas mené avec toute la rigueur nécessaire la sélection des aires protégées ni obtenu toutes les informations essentielles pour justifier et documenter les décisions prises. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Il ne nous a pas démontré qu'il avait informé les ministères des carences qu'il avait identifiées à l'égard de la représentativité et de la connectivité écologique lorsqu'il leur a remis les différentes listes de projets par région.
- Dès qu'un ministère s'opposait à un projet qui, selon lui, comportait certains enjeux liés à son secteur d'activité (ex. : exploitation forestière, exploration et exploitation minières, développement hydroélectrique), le MELCCFP cédait, et le projet était refusé.
- Considérant le temps qui pressait pour atteindre la cible de 17 %, plusieurs échanges interministériels ont eu lieu pour en arriver à un consensus, que le MELCCFP a eu de la difficulté à obtenir, et ces échanges sont très peu documentés.

- Le MELCCFP n'a pas obtenu les justifications nécessaires pour soutenir le refus ou l'approbation des projets, et ce, même si les autres ministères doivent notamment lui faire part des contraintes liées à leur refus ou des justifications concernant leur acceptation d'un projet.
- Lorsqu'il a recommandé au gouvernement les projets retenus à la suite du processus de sélection, le ministère n'a pas fait état des impacts de sa sélection finale sur la représentativité de la biodiversité du Québec et la connectivité écologique du réseau.

59 Ainsi, le MELCCFP n'a pas rempli adéquatement son rôle de veiller à développer un réseau représentatif et bien connecté, alors qu'il est le seul à avoir les connaissances et la vue d'ensemble nécessaires pour le faire. Au terme de cet exercice, les projets qui faisaient consensus et qu'il a recommandés au gouvernement n'étaient pas les plus susceptibles de combler les carences liées à la représentativité de la biodiversité et à la connectivité écologique du réseau. En effet, ils se situent principalement au nord du 49<sup>e</sup> parallèle, alors que les carences sont plus importantes au sud. Selon le ministère, c'est le gain en superficie qui a été privilégié pour atteindre la cible de 17 % d'aires protégées.

60 Ce sont 83 projets de conservation qui ont été refusés, et le MELCCFP a recommandé au gouvernement les 66 projets ayant fait consensus avec les ministères concernés. Ces 66 RTFAP représentent 32 % de la superficie actuellement indiquée au registre des aires protégées, soit 8,1 millions d'hectares. C'est l'ajout de ces territoires au registre qui a permis d'atteindre la cible de 17 % en 2020.

61 Depuis l'effort intensif de 2020, moins de 1 % du territoire (1,1 million d'hectares) a été ajouté au registre, et ce, en près de cinq ans. En fait, le MELCCFP a recommandé au gouvernement 26 projets qui ont obtenu un statut de protection provisoire prévu par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

## Manque de transparence sur la composition du réseau d'aires protégées

62 Le ministère n'est pas suffisamment transparent en ce qui concerne le statut des aires protégées lorsqu'il communique publiquement de l'information sur l'atteinte de ses engagements. Il indique seulement la superficie du territoire inscrite au registre, par exemple 17 %, sans spécifier quelle proportion du réseau est protégée de façon permanente (4 %) et quelle proportion l'est de façon provisoire (13 %). Il n'indique pas non plus si ce statut de protection provisoire dure depuis plusieurs années.

63 De plus, lorsque le ministère divulgue de l'information sur l'atteinte de la cible, il traite sur un pied d'égalité les territoires bénéficiant d'une protection prévue et garantie par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (aires protégées de façon permanente, aires projetées et TMR) et ceux qui bénéficient d'une protection limitée et provisoire établie par des ministères sur une base administrative, qui de surcroît n'ont pas de statut légal, soit les RTFAP (constat 1). Il serait important de divulguer cette information pour ne pas créer de la confusion au regard de l'atteinte des cibles de conservation des aires protégées.

## Améliorations nécessaires lors de la création de nouvelles aires protégées

64 Des améliorations sont nécessaires pour éviter que les problèmes survenus lors de la sélection et de la désignation des territoires en 2019 et en 2020 se répètent et pour permettre au ministère de remplir adéquatement le rôle de responsable de la création des aires protégées que lui confère sa loi constitutive. Il est important que le ministère s'assure d'obtenir toutes les informations qui justifient le choix des projets (ex. : raisons pour lesquelles des projets sont refusés) et de documenter les décisions prises, notamment lors des échanges interministériels pour en arriver à un consensus.

65 Apporter des ajustements rapidement pour mener le processus avec toute la rigueur nécessaire est d'autant plus important que le processus de sélection et de désignation de nouvelles aires protégées est déjà débuté et que plusieurs acteurs y participent. En effet, le MELCCFP a lancé un appel de projets d'aires protégées en territoire public méridional (excluant la région du Nord-du-Québec) en juin 2024, à la suite duquel il recommandera l'attribution d'un statut provisoire légal aux projets retenus, statut qui devrait leur être accordé en 2027-2028. Voici un résumé des différentes étapes et de l'avancement des travaux :

- Les organisations et la population ayant présenté des projets devaient obtenir une résolution d'appui à l'analyse de leur proposition de la part des municipalités régionales de comté (MRC) concernées au plus tard le 29 novembre 2024 (date reportée au 10 janvier 2025) afin que le ministère en fasse l'analyse.
- Une préanalyse des projets par sept ministères et organismes concernés était prévue à l'hiver 2025. En février 2025, le MELCCFP leur a transmis la liste des projets reçus. Ils ont jusqu'au 30 mai 2025 pour lui transmettre leur préanalyse.
- Des tables de concertation réunissant les acteurs régionaux concernés par l'aménagement du territoire seront mises en place dans toutes les régions administratives visées au printemps 2025. Il est prévu que ces tables de concertation transmettent une recommandation au ministère pour décembre 2026.
- Une analyse interministérielle finale des projets retenus sera réalisée au cours de l'hiver et du printemps 2027 en vue d'une décision par le Conseil des ministres en 2027-2028.

66 Pour éviter que la situation vécue en 2019 et en 2020 se reproduise, le ministère doit, d'une part, faire en sorte que les difficultés pour obtenir un consensus avec les ministères ne se répètent pas lors de l'analyse interministérielle finale. En effet, les enjeux d'utilisation du territoire seront toujours présents et des acteurs locaux et régionaux de divers horizons et ayant des intérêts différents devront conjuguer leurs efforts pour arriver à un consensus, ce qui peut représenter un défi. Par exemple, dès le début du processus, certaines MRC n'ont pas donné leur appui à l'analyse des projets d'aires protégées proposés. Il restera peu de temps pour atteindre la cible de conservation de 30 % du milieu continental (milieux terrestres et milieux d'eau douce) d'ici 2030 si l'atteinte d'un consensus est trop difficile.

---

### Appel de projets auprès du grand public pour la création d'aires protégées en territoire public méridional continental (juin 2024)

Dans cet appel de projets, le ministère spécifie qu'une attention particulière devra être accordée au sud du Québec, où la biodiversité est riche et où les menaces envers celle-ci sont grandissantes.

67 D'autre part, le ministère doit mener rondement le processus. Nous avons constaté que la superficie d'aires protégées avait peu progressé entre 2011 et 2018, avant que les efforts de 2019 et de 2020 soient déployés (figure 3). La même situation se produit puisque la superficie d'aires protégées stagne à 17 % depuis 2020. Lorsque la progression est lente, une perte de biodiversité reste possible. Le ministère a en effet signifié que les activités (ex. : exploration minière, exploitation forestière) peuvent continuer sur les territoires faisant l'objet de projets jusqu'à ce qu'ils soient retenus, puis acceptés par le gouvernement en 2027-2028, le cas échéant.

## CONSTAT 3

La vision du ministère n'est pas suffisamment claire pour qu'il puisse atteindre la cible de conservation de 30 % d'ici à 2030 : manque de balises pour guider efficacement les acteurs et absence d'éléments essentiels pour assurer la qualité du réseau d'aires protégées et conserver la biodiversité.

### Qu'avons-nous constaté ?

68 Le ministère n'a pas de vision claire pour concrétiser les objectifs du Plan d'action 2024-2028 qui doit lui permettre de réaliser le Plan nature 2030, ni pour suivre la mise en œuvre de ce plan d'action et guider tous les acteurs vers l'atteinte de la cible de 30 % d'aires protégées.

69 Il n'a pas défini de balises suffisantes pour orienter efficacement les nombreux acteurs qui participent à la création et à la gestion des aires protégées, et pour suivre l'évolution de la situation. En effet, il n'a pas déterminé comment il répartirait les différentes catégories de territoires protégés et conservés, entre aires protégées, autres mesures de conservation efficaces (AMCE) et mesures de conservation complémentaires (MCC), pour combler les carences de représentativité de la biodiversité et de connectivité écologique du réseau d'aires protégées. Il n'a pas non plus développé au moment opportun les lignes directrices nécessaires pour encadrer la création et la gestion de catégories telles que les aires protégées d'utilisation durable (APUD) ou les aires protégées d'initiative autochtone (APIA).

70 Par ailleurs, le Plan d'action 2024-2028 du Plan nature 2030 manque de précision à plusieurs égards pour assurer l'atteinte des objectifs et pour permettre d'en évaluer la performance. Par exemple, aucune action n'est prévue pour tenir compte de la représentativité de la biodiversité et de la connectivité écologique du réseau d'aires protégées, ainsi que de l'efficacité de la gestion des territoires, alors que ce sont des éléments essentiels pour assurer la qualité du réseau d'aires protégées et conserver la biodiversité.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

71 Depuis plus de 30 ans, le gouvernement a pris des engagements, au regard des aires protégées, pour atteindre des cibles mondiales de conservation de la biodiversité de plus en plus élevées. Plus précisément, il s'est engagé en 2022 à conserver 30 % des milieux continentaux (milieux terrestres et milieux d'eau douce) du Québec pour 2030, en misant sur une gestion efficace, sur la représentativité de la biodiversité et sur la connectivité écologique des territoires protégés. Il est essentiel pour lui de s'appuyer sur ces trois éléments puisque, comme le mentionne l'Union internationale pour la conservation de la nature, l'atteinte de la cible ne peut pas se résumer à l'atteinte d'un pourcentage d'aires protégées.

72 Le MELCCFP doit donc définir une vision cohérente en lien avec l'atteinte de cette cible, une vision appuyée sur un portrait du réseau d'aires protégées qui tienne compte de leur représentativité et de leur connectivité écologique. De plus, il doit définir des balises claires pour assurer une gestion efficace de la part de tous les acteurs (ex. : ministères et organismes, populations locales et régionales, municipalités, MRC et communautés autochtones) et pour suivre l'évolution de la situation à l'aide de cibles et d'indicateurs, entre autres.

73 En fait, de nombreux acteurs sont concernés par le processus de création et de gestion des aires protégées. Dans ces circonstances, il devient complexe de concilier la conservation de la biodiversité avec, par exemple, les intérêts économiques de certains de ces acteurs et les usages que l'on fait du territoire.

74 De plus, la *Loi sur le développement durable* mentionne que le MELCCFP doit veiller à ce que les principes du développement durable et les priorités environnementales soient pris en compte par les ministères et organismes. D'ailleurs, en vertu de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, ces derniers doivent notamment mettre en place des actions à l'égard des aires protégées.

## Ce qui appuie notre constat

75 En octobre 2024, le ministère a déposé le Plan nature 2030, soit la politique-cadre du gouvernement en matière de conservation de la biodiversité, pour répondre aux engagements pris en 2022. Ce plan est accompagné d'un premier plan d'action à cet égard qui couvre la période 2024-2028.



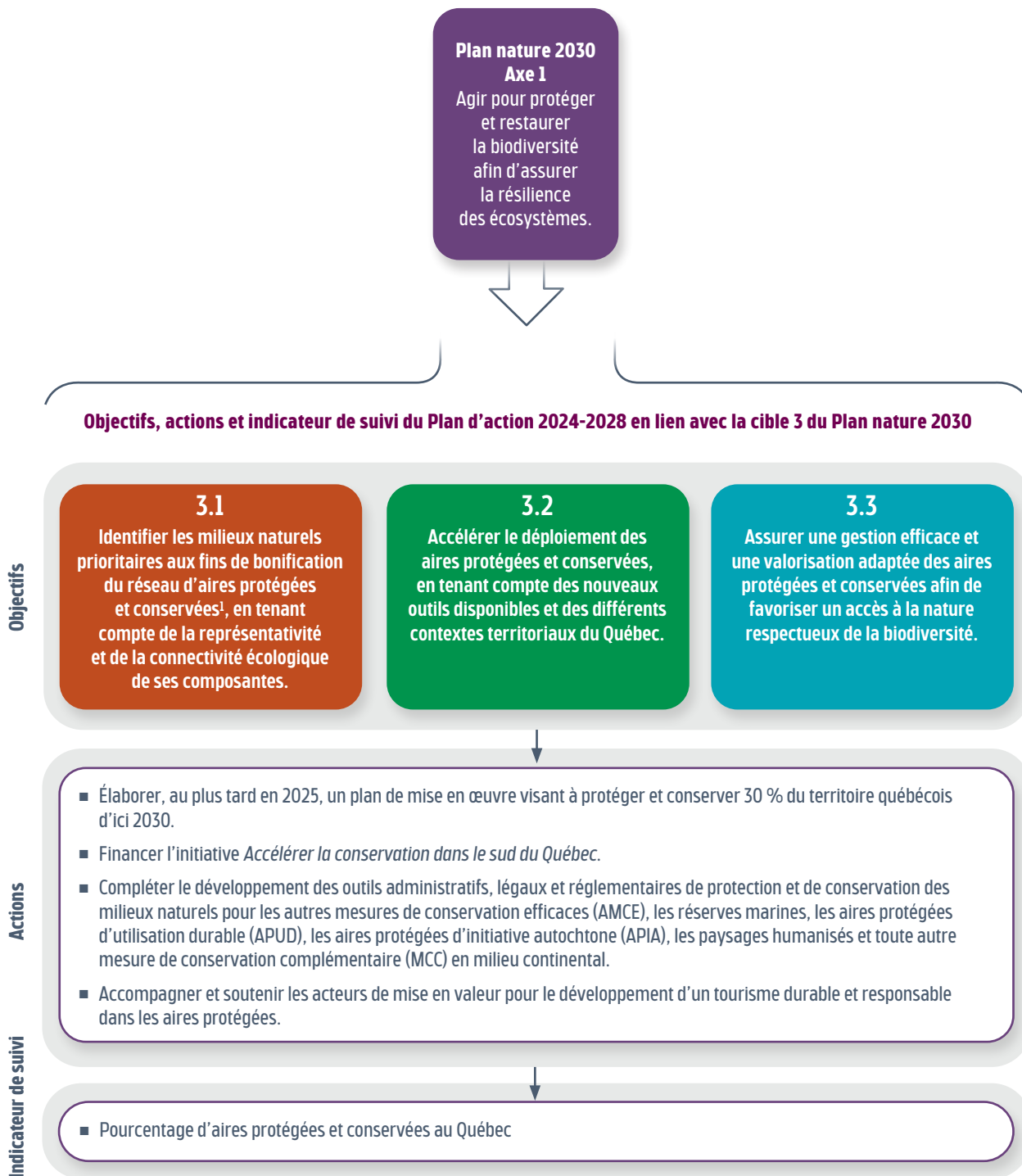
## Plan nature 2030

Ce plan propose une vision en matière de conservation de la biodiversité au Québec à l'horizon 2030, portée par 3 axes d'intervention et 14 cibles. Chacune des cibles comporte des objectifs qui lui sont propres. Un des axes d'intervention et une des cibles qui y est associée concernent les aires protégées, soit :

- Axe 1 : Agir pour protéger et restaurer la biodiversité afin d'assurer la résilience des écosystèmes.
- Cible 3 : Conserver 30 % des milieux continentaux et 30 % des milieux marins du Québec, en misant sur la gestion efficace, la représentativité et la connectivité écologique des sites conservés, tout en améliorant l'accès à la nature.

76 Le Plan d'action 2024-2028 du Plan nature 2030 contient pour sa part trois objectifs, quatre actions et un indicateur de suivi qui concernent les aires protégées et sont en lien avec l'axe 1 et la cible 3 du Plan nature 2030 (figure 6).

**FIGURE 6** Objectifs du Plan d'action 2024-2028 du Plan nature 2030 qui concernent les aires protégées



1. La reconnaissance des aires conservées est en développement au Québec. Les aires conservées comprennent notamment les AMCE et les MCC.

77 Le ministère n'a pas de vision claire pour montrer la voie à suivre afin de mettre en place un réseau d'aires protégées de qualité et mieux guider les acteurs concernés par le développement de ce réseau.

## Balises insuffisantes pour assurer une gestion efficace du réseau

78 Le ministère n'a pas défini de balises suffisantes pour orienter efficacement les nombreux acteurs qui participent à la création et à la gestion des aires protégées, et suivre l'évolution de la situation. Pourtant, le temps presse, puisque plusieurs projets ont été déposés à la suite de l'appel de projets lancé en juin 2024 et que des sommes importantes sont consacrées à la mise en œuvre du Plan d'action 2024-2028 (237,2 millions de dollars).

79 Il faut noter que le ministère n'a pas réalisé de portrait complet du réseau d'aires protégées depuis 2010. Un tel portrait permettrait d'avoir un réel état de la situation du réseau quant à la représentativité et à la connectivité écologique des territoires. Il mettrait également en évidence les carences à ces égards dans les différentes régions. De plus, le ministère n'a pas encore déterminé comment il répartirait les différentes catégories de territoires protégés et conservés, notamment entre les aires protégées, les AMCE et les MCC, pour atteindre la cible de 30 % et combler les carences. Une définition de chacune de ces catégories est présentée dans la section Renseignements additionnels.

80 Par ailleurs, l'atteinte des objectifs et la réalisation des actions du plan d'action reposent en grande partie sur un plan de mise en œuvre à élaborer en 2025. De plus, le ministère n'a pas encore développé les lignes directrices et les guides pour encadrer la création et la gestion de catégories telles que les aires protégées d'utilisation durable (APUD), les aires protégées d'initiative autochtone (APIA) et les mesures de conservation complémentaires (MCC). Selon le ministère, les lignes directrices pour les APUD et les MCC sont prévues pour 2026-2027. Ainsi, des balises importantes ne sont pas connues au moment opportun. Plus le ministère tarde à établir un plan de mise en œuvre précis et à développer les outils nécessaires, plus le temps qui lui reste pour atteindre la cible diminue.

81 Soulignons que seules les aires protégées, incluant les APUD et les APIA, ainsi que les AMCE répondent aux standards de reconnaissance internationale d'efficacité en matière de conservation de la biodiversité et peuvent être utilisées pour atteindre la cible de conservation de 30 %.

---

### Catégories de territoires protégés et conservés

Il s'agit d'une classification des territoires protégés qui se décline notamment comme suit :

- les aires protégées, dont les aires protégées d'utilisation durable (APUD) et les aires protégées d'initiatives autochtones (APIA) ;
- les autres mesures de conservation efficaces (AMCE).

Pour bonifier le réseau d'aires protégées, le ministère compte également développer des mesures de conservation complémentaires (MCC).

## Des aspects manquants dans le Plan d'action 2024-2028 du Plan nature 2030

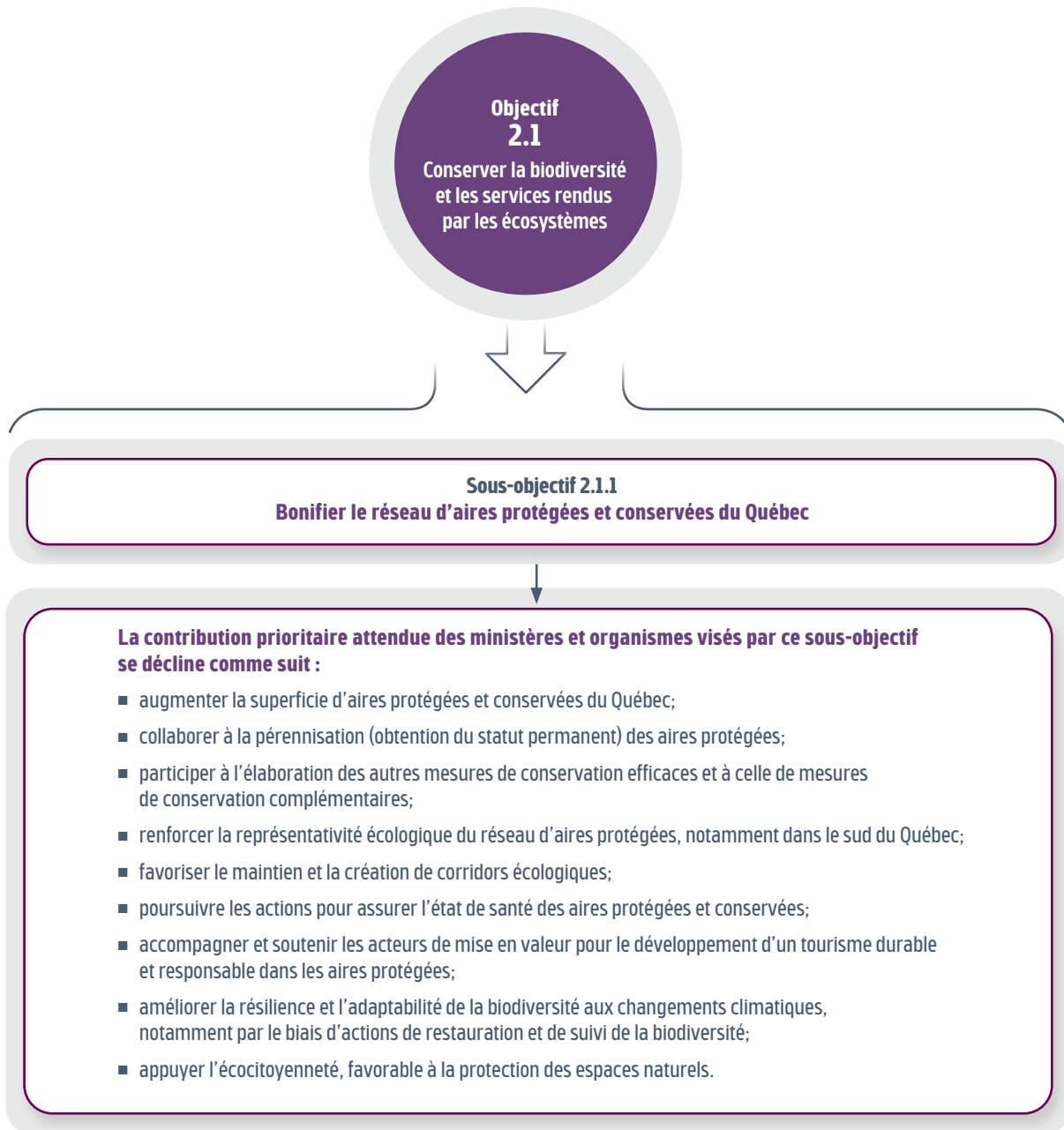
82 Le Plan d'action 2024-2028 du Plan nature 2030 manque de précision à plusieurs égards pour assurer l'atteinte des objectifs et pour permettre d'évaluer sa performance pour les raisons suivantes :

- L'objectif 3.1 prévoit une bonification du réseau d'aires protégées et conservées sans donner de précisions sur la contribution des parcs, du territoire nordique et du sud du Québec, sauf en ce qui concerne l'initiative « Accélérer la conservation dans le sud du Québec ». Par exemple, la *Loi sur la Société du Plan Nord* indique que la société peut contribuer à la mise en place de mécanismes devant permettre de consacrer, d'ici 2035, 50 % du territoire du Plan Nord à des fins autres qu'industrielles, à la protection de l'environnement et à la sauvegarde de la biodiversité. Il est difficile de comprendre comment cette cible s'intègre dans le plan d'action.
- Les objectifs 3.1 et 3.3 prévoient tenir compte de la représentativité et de la connectivité écologique, de même que de la gestion efficace. Or, les actions ne couvrent pas ces aspects, pourtant essentiels pour assurer la qualité du réseau et conserver la biodiversité.
- Le plan ne comporte aucune action pour favoriser la collaboration entre les ministères, les organismes publics et le monde municipal (constat 2).
- Le MELCCFP a défini un seul indicateur, qui met l'accent sur le gain en superficie, sans permettre de couvrir tous les objectifs du Plan nature 2030 à l'égard de la cible 3 ni de mesurer la qualité et la santé du réseau d'aires protégées. En fait, cet indicateur ne permet ni de mesurer la représentativité et la connectivité écologique du réseau ni de s'assurer de la gestion efficace des territoires protégés.

## Contribution dans les plans de développement durable

83 La Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 mentionne que les aires protégées contribuent à conserver la biodiversité et à réduire les impacts des changements climatiques. Elle indique également qu'il est important de créer de nouvelles aires protégées, de pérenniser le réseau existant et de garantir que les aires protégées soient représentatives, bien gérées et interconnectées au sein d'un réseau capable de faire face aux défis globaux. Ainsi, l'objectif 2.1 de la stratégie vise la conservation de la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes, et le sous-objectif 2.1.1 vise la bonification du réseau d'aires protégées et conservées du Québec (figure 7).

**FIGURE 7** Objectif et sous-objectif de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 concernant les aires protégées



**La contribution prioritaire attendue des ministères et organismes visés par ce sous-objectif se décline comme suit :**

- augmenter la superficie d'aires protégées et conservées du Québec;
- collaborer à la pérennisation (obtention du statut permanent) des aires protégées;
- participer à l'élaboration des autres mesures de conservation efficaces et à celle de mesures de conservation complémentaires;
- renforcer la représentativité écologique du réseau d'aires protégées, notamment dans le sud du Québec;
- favoriser le maintien et la création de corridors écologiques;
- poursuivre les actions pour assurer l'état de santé des aires protégées et conservées;
- accompagner et soutenir les acteurs de mise en valeur pour le développement d'un tourisme durable et responsable dans les aires protégées;
- améliorer la résilience et l'adaptabilité de la biodiversité aux changements climatiques, notamment par le biais d'actions de restauration et de suivi de la biodiversité;
- appuyer l'écocitoyenneté, favorable à la protection des espaces naturels.

84 Le MELCCFP a communiqué des attentes personnalisées à sept ministères et organismes afin qu'ils tiennent compte du sous-objectif 2.1.1 de la stratégie dans leur plan d'action de développement durable. Notre analyse de leur plan d'action de développement durable montre que, pour cinq d'entre eux, leurs actions pour répondre à ce sous-objectif ne contribuent pas suffisamment à bonifier le réseau des aires protégées et conservées. En voici deux exemples.

	<b>Action prévue</b>	<b>Commentaires</b>
MELCCFP	<p><b>Action 5 :</b> Créer de nouvelles aires protégées et conservées</p> <p>Le ministère travaillera en étroite collaboration avec ses différents partenaires afin de bonifier le réseau d'aires protégées, ce qui inclura, selon lui, la reconnaissance et la mise en place d'AMCE et de MCC.</p>	<p>Compte tenu des responsabilités importantes du ministère concernant les aires protégées, cette action est très peu engageante, notamment parce que l'indicateur ne s'intéresse qu'au « pourcentage du territoire du Québec visé par une mesure de conservation » et que plusieurs éléments, tels que la représentativité, la connectivité écologique et la gestion efficace, ne sont pas considérés.</p>
Société du Plan Nord (SPN)	<p><b>Action 3 :</b> Contribuer à l'atteinte de la cible de 50 % de conservation du territoire nordique dans une approche de développement durable</p> <p>La SPN s'est engagée à l'horizon 2035 à contribuer à la mise en place de mécanismes devant permettre de consacrer 50 % du territoire du Plan Nord à des fins autres qu'industrielles, de même qu'à la protection de l'environnement et à la sauvegarde de la biodiversité.</p> <p>Afin d'assurer le suivi de cette action, la SPN vise à rendre compte du nombre de nouveaux territoires ayant reçu le statut de conservation en milieu nordique, notamment le statut de territoire de conservation nordique octroyé à 10 territoires nordiques, avec la collaboration de ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux.</p>	<p>L'action 3, telle que décrite dans le Plan d'action de développement durable 2023-2028 de la SPN, ne précise pas la proportion du territoire que vont couvrir les 10 territoires de conservation nordique.</p> <p>Le mécanisme est toujours en cours d'élaboration et plusieurs partenaires sont impliqués (ministères, organismes, communautés autochtones). S'il est envisagé que les territoires de conservation nordique soient inscrits au registre, il serait important que les mécanismes en cours d'élaboration tiennent compte de la représentativité écologique et de la connectivité afin d'assurer la conservation de la biodiversité.</p>

## RECOMMANDATIONS

85 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Accomplir les actions nécessaires pour assurer la protection, la mise en valeur et la surveillance des territoires inscrits au registre des aires protégées, et ce, afin de contribuer à la conservation de la biodiversité.
- 2** Apporter les améliorations nécessaires pour mener avec rigueur son processus de création des aires protégées et pour justifier adéquatement les décisions prises, notamment à l'égard de la représentativité et de la connectivité écologique des territoires retenus.
- 3** Informer adéquatement les citoyens et les parlementaires sur la composition du réseau d'aires protégées.
- 4** Établir une vision claire et des balises suffisantes afin de guider efficacement les différents acteurs qui participent à la création d'aires protégées, notamment en vue d'atteindre la cible de conservation de 30 % d'ici 2030 et d'assurer la qualité du réseau d'aires protégées.

## COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

### Commentaires du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

« Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) prend acte du rapport de la commissaire au développement durable et accueille favorablement les recommandations qui lui sont adressées.

« Le MELCCFP reconnaît qu'il doit poursuivre les efforts afin de développer un réseau d'aires protégées et conservées représentatif et bien connecté, tout en veillant à en combler les carences, et ce, avec la collaboration des ministères et organismes concernés. Le MELCCFP est déjà en action en ce sens.

« L'établissement d'un réseau écologique constitué d'aires protégées et conservées joue un rôle central dans la préservation de la variété des espèces, des écosystèmes ainsi que des ressources génétiques sauvages. Dans une perspective de développement durable, le MELCCFP rappelle que l'établissement de ce réseau est un exercice de conciliation des aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels, d'où l'importance de travailler en collaboration avec l'ensemble des acteurs du territoire et des ministères concernés.

« D'ailleurs, à cet égard, les travaux des tables de concertation régionales, coordonnées par le ministère entre 2010 et 2018, en étroite collaboration avec les Conférences régionales des élus dans toutes les régions administratives (à l'exception de la région du Nord-du-Québec), ont contribué au développement du réseau des aires protégées. Pendant cette période, les experts du ministère ont travaillé d'arrache-pied pour coordonner ces exercices de concertation et participer aux différentes discussions dans l'objectif de mettre en place un réseau d'aires protégées écologiquement représentatif. L'énergie déployée par les équipes, à l'instar de tous les partenaires impliqués dans cette vaste démarche, fut immense. Certes, les projets ne se sont pas tous concrétisés, mais cette démarche a permis au gouvernement d'annoncer l'atteinte de la cible qu'il s'était fixée de protéger 17 % de ses milieux continentaux et 10 % de ses milieux marins avant la fin 2020.

« Par ailleurs, il est vrai que de nombreux territoires sont encore aujourd'hui visés par un statut de protection provisoire. Sur ce point, le MELCCFP souhaite préciser que tout dossier visant l'attribution d'un statut de protection provisoire à un territoire doit être présenté au Conseil des ministres et que ce statut prévoit un ensemble de dispositions administratives et/ou légales venant interdire toute activité d'exploitation des ressources naturelles (minières, énergétiques et forestières) jusqu'à ce qu'un statut permanent de protection soit attribué. En somme, le MELCCFP est d'avis qu'il a fait preuve d'agilité en procédant de cette façon, notamment en s'assurant de protéger les territoires, le temps de bien consulter toutes les parties prenantes, de finaliser les limites et de camper les objectifs de conservation. Il convient que des statuts permanents devront être attribués afin de remplacer les statuts provisoires, tout en s'assurant de continuer de protéger davantage de nouveaux territoires de façon à atteindre les nouvelles cibles et de bonifier le réseau actuel.



« La nouvelle cible de conservation de 30 % du territoire du Québec d'ici 2030, à laquelle le gouvernement du Québec s'est engagé en décembre 2022, offre une occasion d'en faire plus.

Par cet engagement, le gouvernement du Québec a démontré son leadership en matière de conservation de la nature reflétant ainsi une continuité dans ses engagements internationaux. D'ailleurs, le Québec fait bonne figure en matière de création d'aires protégées en étant l'une des seules provinces canadiennes à avoir atteint les précédentes cibles mondiales.

« Atteindre cette nouvelle cible d'ici 2030 constitue un défi de taille, qui nécessitera de mettre à profit les forces et la collaboration des acteurs régionaux, des ministères et organismes impliqués dans la démarche. Il faudra donc innover, et ce, autant dans notre approche que dans les outils utilisés pour y parvenir. C'est pourquoi le ministère entend notamment mettre à profit davantage de partenariats pour atteindre cet objectif et utiliser de nouveaux outils, tels que les autres mesures de conservation efficaces.

« De plus, le lancement, en juin 2024, d'un appel de projets d'aires protégées en territoire public méridional, constitue un geste significatif pour progresser vers l'atteinte de cette cible. En lançant cet appel de projets, le ministère se met à l'écoute des priorités de conservation des citoyens et citoyennes du Québec et des acteurs locaux et autochtones. Il compte ainsi sur la population et les utilisateurs du territoire pour l'éclairer sur les priorités régionales qui permettront d'assurer une meilleure protection des milieux naturels de notre territoire public.

« Enfin, le MELCCFP reconnaît l'importance de bien communiquer l'information sur l'état du réseau d'aires protégées et conservées afin de permettre aux citoyens d'apprécier les efforts investis et l'atteinte des cibles fixées. Des améliorations seront donc apportées sur la façon dont est vulgarisée l'information pertinente sur le site Internet du MELCCFP.

« Le MELCCFP est fier du chemin parcouru et demeure engagé afin d'atteindre la cible gouvernementale de 30 % de conservation d'ici 2030. Pour ce faire, il bonifiera le processus et précisera les balises afin d'énoncer clairement la vision gouvernementale en matière de conservation du territoire, et ce, en cohérence avec le Plan nature 2030 qui fait office de politique-cadre en matière de conservation de la biodiversité. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Chronologie des engagements du gouvernement du Québec envers la conservation de la diversité biologique

Processus de création d'aires protégées sur les terres du domaine de l'État de 2010 à 2020

Exigences de protection selon les différents statuts

Classification de gestion des aires protégées établie par l'Union internationale pour la conservation de la nature et exemples d'application au Québec

Principales étapes du processus de consolidation des territoires pour l'octroi d'un statut de protection permanent

Définition des catégories de protection et de conservation



# Objectif de l'audit et portée des travaux

## Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du Rapport de la commissaire au développement durable d'avril 2025. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit de performance. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MELCCFP veille à ce que les aires protégées soient constituées et gérées de manière à contribuer à la conservation de la biodiversité et à faciliter son adaptation aux changements climatiques, au bénéfice des générations actuelles et futures.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Une stratégie claire<sup>2</sup> oriente efficacement l'action gouvernementale à l'égard des aires protégées pour atteindre notamment la cible de conservation d'au moins 30 % du territoire d'ici 2030, telle que définie dans l'accord de Kunming-Montréal.</li><li>■ Un plan de mise en œuvre comprenant des objectifs et des balises clairs, et qui tient compte notamment de la représentativité et de la connectivité, permet de concrétiser les orientations stratégiques.</li><li>■ Les mesures relatives à la constitution et à la gestion d'aires protégées sont efficaces et appliquées avec rigueur pour conserver la biodiversité.</li><li>■ Une reddition de comptes est effectuée en temps opportun et permet d'apprécier la performance au regard de la constitution et de la gestion d'aires protégées, et d'apporter les ajustements nécessaires au besoin.</li></ul>

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

2. Dans ce rapport, le terme *stratégie* signifie une vision globale qui sert à orienter les décisions, par exemple des directives et des politiques.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 16 avril 2025.

L'audit a été réalisé auprès du MELCCFP. Il porte sur la constitution et la gestion des aires protégées et conservées en milieu continental (milieux terrestres et milieux d'eau douce) sous la responsabilité du MELCCFP, en relation avec la conservation de la biodiversité. Nous avons examiné notamment les actions du MELCCFP à l'égard de la désignation et de la gestion des aires protégées.

L'audit n'a pas porté sur les aires marines protégées puisqu'elles sont de compétence partagée avec le gouvernement fédéral, en vertu de l'Entente de collaboration Canada-Québec pour l'établissement d'un réseau d'aires marines protégées au Québec.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MELCCFP. Nous avons également analysé divers documents et données provenant de leur base de données. De plus, nous avons eu des échanges avec des experts dans le domaine de la conservation et de la protection de la biodiversité.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juillet 2024 à février 2025. Ils portent surtout sur les activités des années 2019 à 2024. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs ou postérieurs à cette période.

## Rôles et responsabilités de l'entité

Les rôles et responsabilités du MELCCFP au regard des aires protégées sont répartis dans plusieurs lois, notamment les suivantes :

---

### *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*

- Assurer la protection de l'environnement et veiller à la conservation du patrimoine naturel
- Assurer la protection, l'utilisation durable et la surveillance des aires protégées qui relèvent de sa responsabilité ainsi que des autres milieux bénéficiant de mesures particulières de conservation
- Élaborer et proposer au gouvernement des politiques visant notamment la protection des écosystèmes et de la biodiversité ainsi que la constitution et la gestion d'aires protégées en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, en assurer la mise en œuvre et en coordonner l'exécution
- Conclure des ententes avec toute personne, toute municipalité, tout groupe ou tout organisme
- Élaborer des plans et programmes visant à promouvoir le caractère durable du développement et, avec l'autorisation du gouvernement, voir à l'exécution de ces plans et programmes
- Conseiller le gouvernement sur toute matière relevant de sa compétence
- Dans le domaine des parcs :
  - Élaborer et proposer au gouvernement des politiques concernant les parcs, en assurer la mise en œuvre et en coordonner l'exécution
  - Assurer la gestion, le développement, la surveillance et la protection des parcs, en application de la *Loi sur les parcs* et de la *Loi sur le parc marin du Saguenay-Saint-Laurent*

---

### *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*

- Tenir un registre public des aires protégées au Québec et un registre public des autres mesures de conservation efficaces au Québec
  - Exécuter ou faire exécuter des recherches, des analyses, des études ou des inventaires et accorder des subventions ou d'autres types d'aide financière à ces fins
  - Veiller à l'application du plan de conservation et à sa mise à jour
  - Rendre public le plan de conservation de l'aire protégée sur le site Internet du ministère ainsi que par tout autre moyen permettant d'en informer la population
  - Établir et réaliser des programmes, y compris des programmes d'aide financière favorisant la conservation de la biodiversité
  - Déléguer à toute personne ou à toute communauté autochtone l'établissement ou la réalisation de ces programmes et accorder une aide financière à ces fins
  - Louer ou acquérir des biens ou des droits réels sur des biens, soit de gré à gré, soit, s'il est autorisé par le gouvernement et en se conformant aux conditions fixées par ce dernier, par expropriation faite conformément à la *Loi concernant l'expropriation*
  - Accepter un don ou un legs de tout bien meuble ou immeuble ou de tout droit réel sur un bien
  - Solliciter les ministères et organismes gouvernementaux pour qu'ils lui prêtent leur concours, en matière de conservation de la biodiversité, dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Notamment, ils lui communiquent tous les renseignements nécessaires à la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatives de la biodiversité ou à la mise en œuvre d'autres mesures de conservation prévues par la présente loi, entre autres par la communication d'informations sur les caractéristiques écologiques, l'état de préservation ou de dégradation et les contraintes liées à certaines zones du territoire
-

---

*Loi sur la conservation du patrimoine naturel (suite)*

- Effectuer la sélection des territoires, le choix des statuts de protection privilégiés et la détermination des objectifs de conservation à atteindre en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés, dont les ministres responsables des affaires municipales, de l'agriculture, de la culture, du développement économique, de la faune, des forêts et des ressources naturelles
- Proposer au gouvernement des mécanismes permettant d'atteindre, eu égard au territoire visé par le Plan Nord, l'objectif de contribuer à la mise en place de mécanismes devant permettre de consacrer, d'ici 2035, 50 % du territoire du Plan Nord à des fins autres qu'industrielles, à la protection de l'environnement et à la sauvegarde de la biodiversité, et ce, de concert avec le ministre responsable de l'application de la *Loi sur la Société du Plan Nord*<sup>3</sup>

---

*Loi sur les parcs*<sup>4</sup>

- Donner un avis au gouvernement pour créer, abolir ou modifier les limites d'un parc sur toute partie des terres du domaine de l'État
  - Acquérir, de gré à gré ou par expropriation, tout bien qu'il juge nécessaire à l'établissement d'un parc ou à la modification de ses limites
  - Avoir l'autorité sur tout le territoire compris à l'intérieur d'un parc et en assumer la gestion
- 

De plus, la protection des espèces menacées ou vulnérables (fauniques et floristiques) et de leurs habitats est régie par la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, laquelle est sous la responsabilité du MELCCFP.

---

3. Le ministre des Ressources naturelles et des Forêts est responsable de l'application de la *Loi sur la Société du Plan Nord*.

4. Dans la présente loi, on entend par « parc » un parc national dont l'objectif prioritaire est d'assurer la conservation et la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou de sites naturels à caractère exceptionnel, notamment en raison de leur diversité biologique, tout en les rendant accessibles au public pour des fins d'éducation et de récréation extensive.



## Chronologie des engagements du gouvernement du Québec envers la conservation de la diversité biologique

1992

Suivant l'adoption de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB), le Québec s'y déclare lié par décret et adhère à ses principes.

1996

Le gouvernement adopte la Stratégie de mise en œuvre de la CDB et le plan d'action en vue d'atteindre les objectifs de la CDB au Québec pour la période 1996-2002.

2004

Le gouvernement adopte une nouvelle stratégie de mise en œuvre de la CDB sur son territoire, ainsi qu'un plan d'action pour la période 2004-2007.

2011

Le gouvernement publie un rapport faisant le bilan de la mise en œuvre de la CDB sur son territoire pour la période 1992-2010.

Il adopte des orientations stratégiques pour l'atteinte de l'objectif de protéger 12 % de la superficie du Québec d'ici 2015.

2013

Dans la foulée du Plan stratégique des Nations Unies pour la diversité biologique 2011-2020 et des objectifs d'Aichi, le Québec se dote de nouvelles orientations gouvernementales dans ce domaine.

2022

Le gouvernement publie un rapport faisant le bilan de la mise en œuvre de la CDB et des objectifs d'Aichi sur son territoire pour la période 2011-2020.

Lors de la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique (COP-15), tenue à Montréal en décembre 2022, 196 pays adoptent le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. Ce cadre mondial comprend une vision à l'horizon de 2050, 4 objectifs à long terme et 23 cibles mondiales à atteindre d'ici 2030, notamment la protection d'au moins 30 % du milieu continental (milieux terrestres et milieux d'eau douce) et du milieu marin. Le gouvernement s'y déclare lié.

2024

Le gouvernement dépose le Plan nature 2030, soit la politique-cadre du gouvernement en matière de conservation de la biodiversité.

## Processus de création d'aires protégées sur les terres du domaine de l'État de 2010 à 2020<sup>1</sup>

### Sélection des territoires par le MELCCFP

De 2010 à 2015, le ministère a réalisé, conjointement avec les conférences régionales des élus, un exercice de propositions de territoires pour la création d'aires protégées.

Il a sélectionné des territoires à partir principalement de ces consultations et en se basant sur des critères écologiques.



### Présentation des territoires sélectionnés aux ministères concernés

Le MELCCFP a transmis une liste des territoires sélectionnés aux ministères concernés, soit les ministères de l'époque : le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, afin d'obtenir leur avis sur les projets, notamment à l'égard des enjeux liés à leurs secteurs d'activité respectifs.



### Consultations interministérielles

Divers échanges ont eu lieu entre les ministères concernés dans le but d'obtenir un consensus sur les projets. Le MELCCFP a retenu seulement les projets ayant fait consensus.



### Recommandation des projets au Conseil des ministres

Le MELCCFP a recommandé les projets ayant fait l'objet d'un consensus.



### Octroi d'un statut provisoire de protection par le gouvernement

À la suite de la décision du Conseil des ministres, un statut provisoire de protection a été octroyé à ces territoires au moyen d'un décret publié dans la Gazette officielle du Québec<sup>2</sup>.



### Inscription au registre des aires protégées

1. Il s'agit du processus de création des réserves de biodiversité, en territoire non conventionné.
2. Il n'y a pas eu de décret pour les RTFAP.

Source : MELCCFP.

## Exigences de protection selon les différents statuts

	Réserve de territoires aux fins d'aire protégée (RTFAP)	Territoire mis en réserve (TMR) <sup>1</sup>	Aire projetée <sup>2</sup>	Aire protégée
<b>Type de protection</b>				
Administrative	X			
Légale		X	X	X
<b>Choix de la catégorie de protection</b>				
Requis			X	X
<b>Mesures de protection du territoire</b>				
Interdiction d'activités industrielles	X	X	X	X
Autres mesures			X	X
<b>Mesures de protection de la biodiversité</b>				
Consultation publique			X	X
Élaboration d'un plan de conservation			X	X
Mise en œuvre du plan de conservation				X
<b>Mesures de délimitation du territoire</b>				
Désignation sur une carte	X	X	X	X
Signalisation du territoire par le MELCCFP				X

1. Le pouvoir de mise en réserve de territoires (TMR) a été introduit le 19 mars 2021 dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

2. Les aires projetées ont obtenu ce statut avant le 19 mars 2021.

## Classification de gestion des aires protégées établie par l'Union internationale pour la conservation de la nature et exemples d'application au Québec

	<b>I</b> Réserve naturelle intégrale (Ia) Zone de nature sauvage (Ib)	<b>II</b> Parc national	<b>III</b> Monument ou élément naturel	<b>IV</b> Aire de gestion des habitats ou des espèces	<b>V</b> Paysage terrestre ou marin protégé	<b>VI</b> Aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles
	Protection intégrale	Activités éducatives et récréatives			Territoire habité et utilisation durable	Utilisation modérée sur 50 % du territoire
<b>Exemples d'application au Québec</b>	Réserve naturelle du Marais-Léon-Provancher	Parc national des Grands-Jardins	Parc national de l'Île-Bonaventure-et-du-Rocher-Percé	Refuge faunique de la Rivière-des-Mille-Îles	Paysage humanisé projeté de l'Île-Bizard	Héronnière de la Grande Île

Source : Union internationale pour la conservation de la nature.

## Principales étapes du processus de consolidation des territoires pour l'octroi d'un statut de protection permanent



Source : MELCCFP.

## Définition des catégories de protection et de conservation

Catégorie	Définition	Précision
Aire protégée d'initiative autochtone (APIA)	A pour objectif de conserver des éléments de la biodiversité et des valeurs culturelles qui lui sont associées et qui sont d'intérêt pour les nations autochtones sur les terres du domaine de l'État.	Permet aux communautés autochtones de proposer au ministre des projets de conservation sur des territoires qui pourront être désignés comme aire protégée par le gouvernement.
Aire protégée d'utilisation durable (APUD)	Vise la protection des écosystèmes et des habitats ainsi que celle des valeurs culturelles qui y sont associées, et permet une utilisation durable (selon la définition de la Convention sur la diversité biologique) modérée sur moins de 50 % du territoire.	Se caractérise par la présence de conditions naturelles sur la plus grande partie de son territoire, une utilisation durable des ressources naturelles, une mise en valeur au bénéfice des communautés locales et autochtones concernées et une gestion exemplaire qui favorise la participation des communautés.
Autre mesure de conservation efficace (AMCE)	Concerne une zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation <i>in situ</i> de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques et d'autres valeurs pertinentes localement. (CDB, 2018)	Répond aux standards de reconnaissance internationale d'efficacité en matière de conservation de la biodiversité et peut être utilisée pour atteindre la cible de conservation de 30 % d'ici 2030.
Mesure de conservation complémentaire (MCC)	S'avère un concept encore en développement au MELCCFP.	N'est pas reconnue au niveau international comme une mesure qui contribue à la cible de conservation de 30 % d'ici 2030.