



MÉMOIRE

Déposé par le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec

Au Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
Direction générale de la conservation de la biodiversité

Consultation publique :
Projet de règlement sur la compensation
pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques (RCAMHH)

Le 20 août 2021



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement



**La force d'un réseau pour protéger l'environnement et promouvoir le
développement durable dans une perspective de défense de l'intérêt public.**

Rédaction :

Bérénice La Selve, analyste-recherchiste, RNCREQ

Collaboration :

Andréanne Blais, directrice générale, Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec

Martin Vaillancourt, directeur général, RNCREQ

Table des matières

Les CRE et le RNCREQ	4
Introduction	5
Principes généraux	6
1.1 Prioriser le principe d’aucune perte nette de fonctions écologiques	6
1.1.1 Non pas des économies, mais un manque à gagner	6
1.1.2 Conserver les milieux humides et hydriques d’importance	7
1.1.3 S’assurer que “aucune perte nette” signifie “aucune perte nette de fonctions écologiques”	8
1.2 Suivi de l’impact des outils	8
Commentaires s’appliquant spécifiquement au Règlement	9
2.1 Ne pas favoriser la destruction des milieux humides boisés	9
2.2 Principe d’évitement et versement d’une compensation financière pour les cannebergières et bleuetières	9
2.3 Enrayer l’expansion des cultures non durables	10
2.4 Revoir la méthode de calcul des compensations pour ne pas désavantager les écosystèmes des terres à basse valeur foncière	10
Conclusion	11
Références	11
Sommaire des recommandations	12

Les CRE et le RNCREQ

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis presque cinquante ans. Dès les années 70, au Saguenay–Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. Certaines régions ont emboîté le pas à la fin des années 80 (Capitale Nationale, Estrie, Montérégie, Outaouais, Chaudière-Appalaches, Lanaudière et Côte-Nord).

Aujourd'hui répartis sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement.

Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser durabilité écologique, équité sociale et développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2019, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – citoyens, groupes environnementaux, organismes parapublics et municipaux, entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Au fil des années, le réseau des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

Introduction

Lors de la publication de la première mouture du Règlement, le RNCREQ a émis plusieurs commentaires sur le fond du Règlement et certains plus précis sur sa mise en œuvre. Nous soulignons à nouveau que la compensation doit permettre d'assurer la conservation des services écosystémiques fournis par les milieux humides et hydriques. La conservation des milieux naturels et plus spécifiquement des milieux humides et hydriques est une priorité dans un contexte où l'équilibre des écosystèmes est déjà sévèrement compromis par la crise climatique et l'effondrement de la biodiversité.

Il découle de cette priorité que l'objectif principal de ce Règlement devrait être avant tout et en premier lieu la conservation, et non la minimisation des impacts. Cette idée directrice guidera tous les commentaires et recommandations ci-dessous.

Les objectifs affichés du Projet de règlement modifiant le RCAMHH sont une simplification de la réglementation, une baisse des coûts pour les parties prenantes, un ajustement de la méthode de calcul de la compensation aux réalités des différentes MRC, et le report de l'application du régime de compensation aux projets réalisés dans la rive et la plaine inondable des lacs et des cours d'eau afin d'assurer une cohérence réglementaire jusqu'à ce que le nouveau cadre normatif de gestion des zones inondables des lacs et des cours d'eau entre en vigueur (Analyse d'impact réglementaire, p.1 et 2).

Bien que ces objectifs soient louables, les modifications apportées engendrent des impacts négatifs que nous abordons dans cette lettre en deux parties : les principes généraux, et les modifications spécifiques à certains points du règlement.

Nous présentons pour chaque point des recommandations ou propositions d'amendement afin de diminuer ces impacts. Ces recommandations proviennent de notre mémoire de mai 2017 sur le projet de Loi 132 concernant la conservation des milieux humides et hydriques, des recommandations émises en novembre 2020 lors de la soumission de la première mouture du Projet, et de nos réflexions sur sa mouture actuelle.

1. Principes généraux

1.1 Prioriser le principe d'aucune perte nette de fonctions écologiques

1.1.1 Non pas des économies, mais un manque à gagner

L'analyse d'impact réglementaire (AIR) indique que "le projet de règlement engendrera des économies nettes de 1,3 M\$ réparties de la manière suivante : 0,7 M\$ pour les municipalités, 0,4M\$ pour les entreprises, 0,2M\$ pour le gouvernement et les citoyens." (p.2). Cette nouvelle mouture a donc pour objectif admis de permettre aux promoteurs de faire des économies en rajustant le mode de calcul de cette contribution. Cependant, il s'agit non pas d'une économie, mais d'un manque à gagner pour le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, car la diminution des contributions fait en sorte que les projets de restauration auront moins de financement, ou qu'ils seront financés non plus par le promoteur, mais par les citoyens. Ainsi que nous l'avons souligné dans les commentaires de novembre 2020 (tableau 5 point 3), ce positionnement rompt avec le principe du pollueur-payeur et rend de facto le contribuable responsable financièrement des pertes générées par des activités lucratives privées.

Nous avons également mentionné dans lesdits commentaires (tableau 2 point 4) qu'il est vital de s'assurer que le Fonds a les moyens nécessaires pour conduire les activités de restauration et assurer un maintien des fonctions écologiques sur le territoire.

Recommandation 1 : ne pas baisser les redevances versées au Fonds, et soumettre la méthode de calcul à une vérification régulière de son adéquation avec les besoins financiers des activités de restauration.

De plus, les travaux de restauration sont une initiative trop récente pour avoir du recul sur leur coût exact ; on ne sait donc pas si le Fonds dans sa forme actuelle est suffisant.

La méthode de calcul des compensations est elle aussi récente, et la recherche doit se poursuivre pour l'affiner et évaluer ses impacts sur le terrain. Les résultats de cette recherche pourraient servir à d'autres usages, par exemple dans le cadre de l'élaboration Plans régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH).

Recommandation 2 : revoir la méthode de calcul sur une base annuelle et rendre cette analyse accessible.

1.1.2 Conserver les milieux humides et hydriques d'importance

Dans ses commentaires de nov. 2020, le RNCREQ souligne l'importance de soutenir la mise en œuvre de l'article 13 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) afin de protéger de la perte ou de la perturbation les milieux naturels d'intérêts provincial ou régional. Pour ce faire, il convient de dresser une liste de ces lieux et de les intégrer à un outil de planification du territoire. Les Plans régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH) semblent être un outil tout indiqué.

Recommandation 3 : identifier les milieux humides et hydriques à protéger en priorité (nov. 2020, tableau 1, point 1) et reporter les autorisations tant que cette identification n'a pas été faite et que ces milieux n'ont pas été intégrés à un outil de planification du territoire (mai 2017, recommandation 1, p.4).

Recommandation 4 : arrimer les autorisations ministérielles et les compensations exigées aux PRMHH des MRC et assurer le financement de la mise en œuvre des actions des PRMHH (nov. 2020, tableau 2, point 2).

D'autre part, pour faciliter la conservation des milieux hydriques et humides d'importance, le MELCC doit prendre des mesures pour soutenir leurs propriétaires et les OBNL œuvrant en conservation.

Recommandation 5 : offrir un soutien aux propriétaires de milieux humides ou hydriques d'importance et aux OBNL œuvrant en conservation, notamment en soutenant leur mission et en offrant des incitatifs fiscaux ou autres à la conservation (nov. 2020, tableau 1, point 1).

Enfin, il y a près de 26 % de perte illégale déclarée (drainage et changement de vocation des terres), et il existe sûrement d'autres pertes non déclarées. Il est primordial d'enrayer ces pertes.

Recommandation 6 : augmenter l'effort de surveillance relatif aux pertes illégales des milieux humides et hydriques (nov. 2020, tableau 2, point 3) ainsi que les mesures coercitives telles que la remise en état du milieu dégradé (mai 2017, recommandation 9).

1.1.3 S'assurer que "aucune perte nette" signifie "aucune perte nette de fonctions écologiques"

L'orientation du ministère est claire à l'effet que "L'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques est au cœur de tout l'encadrement réglementaire touchant aux milieux humides et hydriques." (MELCC, 2021). La LQE vise spécifiquement l'absence de perte nette de fonctions écologiques (LQE, Q2, 46.0.1). L'ambiguïté de la mention "aucune perte nette" ouvre la porte à des interprétations ne respectant pas l'esprit de la loi, comme par exemple la reconstitution d'une superficie équivalente à celle détruite qui ne reconstituerait pas la fonction écologique perdue. Le Règlement ne respecte l'esprit de la LQE que s'il mentionne spécifiquement la conservation ou reconstitution de cette fonction écologique.

Recommandation 7 : remplacer la mention "aucune perte nette" par celle de "aucune perte nette des fonctions écologiques" partout où cela est applicable.

1.2 Suivi de l'impact des outils

Comme mentionné dans ses travaux précédents, le RNCREQ tient à mettre en évidence certains chantiers essentiels pour assurer la conservation des milieux humides et hydriques.

Comme évoqué dans la partie concernant l'outil de calcul, les outils législatifs encadrant la protection des milieux humides et hydriques sont encore récents.

Il est important de les passer en revue régulièrement au regard de leur impact sur le terrain.

Recommandation 8 : soutenir l'effort de suivi au niveau scientifique de l'impact positif et négatif des outils législatifs en place (nov. 2020, tableau 2, point 5).

L'impact général des autorisations et travaux de restauration / création à l'échelle du bassin versant n'est à l'heure actuelle pas mesuré. Cette donnée paraît fondamentale pour s'assurer que le Règlement fonctionne et que l'équilibre des écosystèmes est conservé.

Recommandation 9 : effectuer un suivi de l'effet cumulatif au niveau du bassin versant des travaux autorisés dans le cadre de cette compensation (nov. 2020, tableau 4, point 1).

2. Commentaires s'appliquant spécifiquement au Règlement

2.1 Ne pas favoriser la destruction des milieux humides boisés

Les milieux humides boisés sont moins bien protégés à deux niveaux par cette nouvelle version. D'abord, à l'article 5, une distinction est faite entre milieu boisé et milieux humides ouverts ou hydriques, laquelle n'existait pas dans la mouture précédente du Règlement. Ensuite, le nouveau Règlement élargit sans justifications à 300m² la superficie de milieu humide boisé pouvant être détruite sans obtention d'une autorisation et donc sans compensation financière, alors qu'elle était auparavant de 30m² (article 5, 1°, b). Cet amendement engendre un effet pervers, car compenser un milieu humide boisé devient moins cher que compenser un autre type de milieu humide et hydrique. En conséquence, les milieux humides boisés subiront une plus grande pression de la part des promoteurs.

Il a d'ailleurs été démontré par Jutras et Plamondon (2019) que les milieux humides boisés, dans certaines conditions, contribuent de façon notable aux fonctions écologiques, dont les fonctions hydrologiques.

Recommandation 10 : la superficie de milieux humides boisés pouvant être détruits sans obtention d'autorisation devrait être ramenée à la valeur de la mouture précédente, soit 30m² ou moins.

2.2 Principe d'évitement et versement d'une compensation financière pour les cannebergières et bleuetières

La nouvelle mouture du règlement supprime toute référence aux cannebergières et bleuetières, et se réfère à la LCMHH. Cette dernière (57, 3°) stipule que "à la cessation de l'exploitation de telles activités, les milieux affectés doivent être remis dans l'état où ils étaient avant que ne débutent ces travaux ou dans un état s'en rapprochant, selon les conditions prévues à cet effet dans l'autorisation." Cependant, comme expliqué dans le mémoire du RN de mai 2017, les cannebergières et les bleuetières n'ont pas de date de cessation envisagée, ce qui fait de ces cultures une perte effective de milieux humides et hydriques.

Recommandation 11 : le principe d'évitement soit strictement appliqué à ces cultures ; si ce principe ne peut être respecté, le RNCREQ recommande que le versement d'une compensation financière soit exigé pour l'installation d'une cannebergière ou d'une bleuetière ; cette compensation doit correspondre au coût de remise en état du milieu humide et hydrique et peut être placée dans une fiducie dès l'octroi de l'autorisation (mai 2017, recommandation 5, p.6).

2.3 Enrayer l'expansion des cultures non durables

L'AIR indique que le projet de Règlement, en diminuant la complexité administrative des demandes d'autorisations ministérielles, peut aider les entreprises maraîchères à s'étendre (p.6). Cependant, toutes les pratiques maraîchères ne sont pas durables et certaines pourraient porter préjudice à l'équilibre des écosystèmes au-delà de la destruction de milieux humides et hydriques causée.

Recommandation 12 : ajouter au paragraphe 5, 12° qui touche l'expansion agricole de la mention "après approbation par un agronome et dans le respect des meilleures pratiques agro-environnementales" de façon à assurer une prise en considération de la durabilité de la culture envisagée.

2.4 Revoir la méthode de calcul des compensations pour ne pas désavantager les écosystèmes des terres à basse valeur foncière

L'AIR mentionne que, dans la version actuelle du Règlement, "le coût de la contribution financière est considéré comme prohibitif dans les régions où les tourbières boisées et les marécages arborescents sont abondants." (p.1). La méthode de calcul des coûts de compensation proposée par la nouvelle mouture est ajustée par MRC et est en partie indexée sur la valeur foncière des terres. Comme cette dernière varie énormément d'une MRC à l'autre, cela signifie que dans certaines MRC les contributions ne seront jamais suffisantes pour faire des travaux de restauration ou de création.

Par exemple, pour la MRC de L'Érable, où le développement de la canneberge est important, les compensations financières disponibles en 2019 pour la restauration et création étaient seulement de 1 345\$ comparativement à la MRC de Drummond où le montant disponible était de 52 353\$ (MELCC, 2019). Les basses compensations financières associées au développement des cannebergières dans la MRC de L'Érable ont causé des pertes de milieux humides entre l'entrée en vigueur du règlement sur les compensations et 2019.

De plus, avec ce nouvel environnement, certaines MRC sont plus susceptibles de favoriser des projets qui ne contribuent pas au Fonds malgré la dégradation des écosystèmes humides.

Recommandation 13 : doter la méthode de calcul d'un mécanisme qui favorise l'équité dans la perception des sommes de façon à assurer que des projets de restauration ou de création de MHH puissent se réaliser sur tout le territoire du Québec.

Conclusion

Le RNCREQ pense que ce Règlement est une initiative louable pour encadrer l'atteinte aux milieux humides. Avec les ajustements recommandés, il permettra de mieux protéger ces milieux essentiels au maintien de la biodiversité.

Références

- Assemblée nationale (2017). [Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques.](#)
- Gazette officielle du Québec (5 septembre 2018). [Règlement sur la compensation pour l'atteinte des milieux humides et hydriques.](#)
- Gouvernement du Québec (2021). [Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques, version administrative.](#)
- LégisQuébec, [Loi sur la qualité de l'environnement, chapitre Q-2.](#)
- Ministère de l'Environnement et de la lutte contre les changements climatiques (2019). [Études des crédits 2019-2020.](#)
- Ministère de l'Environnement et de la lutte contre les changements climatiques (2021). Projet de règlement modifiant principalement le Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques et d'autres dispositions réglementaires, [Analyse d'impact réglementaire.](#)
- Ministère de l'Environnement et de la lutte contre les changements climatiques, [Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques, 2021.](#)
- Plamondon, A-P. Jutras, S., [Fonctions hydrologiques des milieux humides boisés en relation avec l'aménagement forestier.](#)
- RNCREQ (mai 2017). [Mémoire sur la loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques.](#)

Sommaire des recommandations

1. Ne pas baisser les redevances versées au Fonds, et soumettre la méthode de calcul à une vérification régulière de son adéquation avec les besoins financiers des activités de restauration.
2. Revoir la méthode de calcul sur une base annuelle et rendre cette analyse accessible.
3. Identifier les milieux humides et hydriques à protéger en priorité (nov. 2020, tableau 1, point 1) et reporter les autorisations tant que cette identification n'a pas été faite et que ces milieux n'ont pas été intégrés à un outil de planification du territoire (mai 2017, recommandation 1, p.4).
4. Arrimer les autorisations ministérielles et les compensations exigées aux PRMHH des MRC et assurer le financement de la mise en œuvre des actions des PRMHH (nov. 2020, tableau 2, point 2).
5. Offrir un soutien aux propriétaires de milieux humides ou hydriques d'importance et aux OBNL œuvrant en conservation, notamment en soutenant leur mission et en offrant des incitatifs fiscaux ou autres à la conservation (nov. 2020, tableau 1, point 1).
6. Augmenter l'effort de surveillance relatif aux pertes illégales des milieux humides et hydriques (nov. 2020, tableau 2, point 3) ainsi que les mesures coercitives telles que la remise en état du milieu dégradé (mai 2017, recommandation 9).
7. Remplacer la mention "aucune perte nette" par celle de "aucune perte nette des fonctions écologiques" partout où cela est applicable.
8. Soutenir l'effort de suivi au niveau scientifique de l'impact positif et négatif des outils législatifs en place (nov. 2020, tableau 2, point 5).
9. Effectuer un suivi de l'effet cumulatif au niveau du bassin versant des travaux autorisés dans le cadre de cette compensation (nov. 2020, tableau 4, point 1).
10. La superficie de milieux humides boisés pouvant être détruits sans obtention d'autorisation devrait être ramenée à la valeur de la mouture précédente, soit 30m² ou moins.
11. Le principe d'évitement devrait être strictement appliqué aux cannebergières et bleuetières. Si ce principe ne peut être respecté, le RNCREQ recommande que le versement d'une compensation financière soit exigé pour l'installation d'une cannebergière ou d'une bleuetière ; cette compensation doit correspondre au coût de remise en état du milieu humide et hydrique et peut être placée dans une fiducie dès l'octroi de l'autorisation (mai 2017, recommandation 5, p.6).
12. Ajouter au paragraphe 5, 12° qui touche l'expansion agricole la mention "après approbation par un agronome et dans le respect des meilleures pratiques agro-environnementales" de façon à assurer une prise en considération de la durabilité de la culture envisagée.
13. Doter la méthode de calcul de la compensation d'un mécanisme qui favorise l'équité dans la perception des sommes de façon à assurer que des projets de restauration ou de création de MHH puissent se réaliser sur tout le territoire du Québec.