

PARCS RÉGIONAUX, une mise en valeur des territoires forestiers

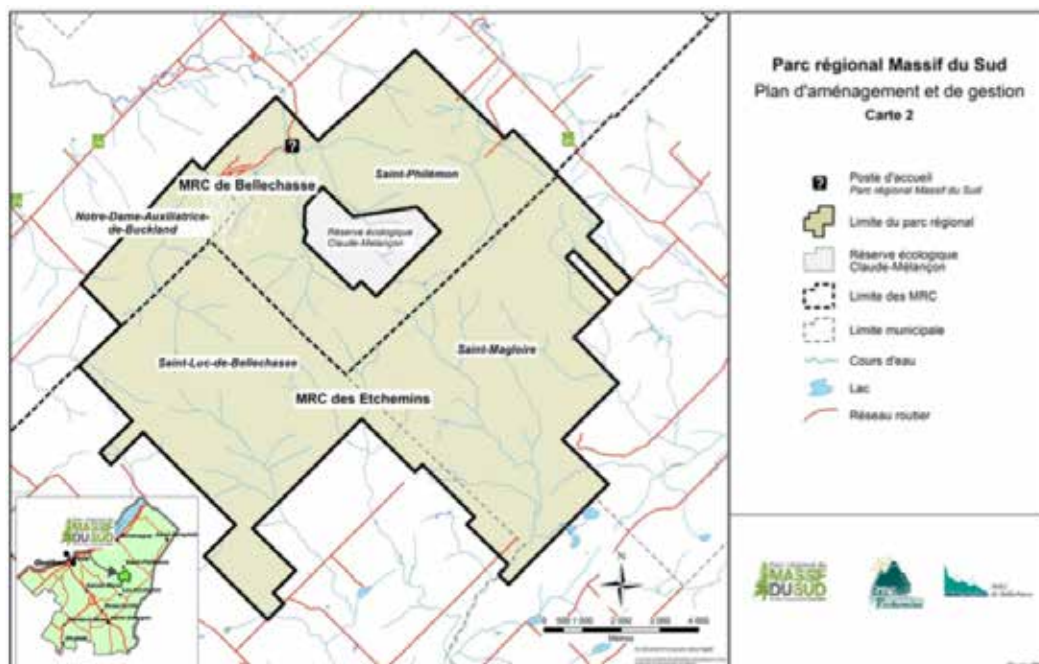
Par Denis Blouin

Ce texte porte sur les parcs régionaux en tant qu'outil de planification et de gestion territoriale. Il vise à présenter l'historique et le cadre légal de la mise en œuvre des parcs régionaux, plus particulièrement dans le contexte de terres publiques intramunicipales, ainsi qu'à illustrer la gestion et le fonctionnement de ceux-ci dans la pratique.

LES DÉBUTS DES PARCS RÉGIONAUX

Depuis plus de 20 ans, les parcs régionaux constituent un outil de planification et de gestion territoriale à la disposition des municipalités régionales de comté (MRC). Cette approche a été retenue dans de nombreuses régions du Québec, particulièrement dans la mise en valeur des terres publiques intramunicipales (TPI). De nombreuses MRC ont mis en place un parc régional sur leur territoire, parfois en collaboration avec une MRC voisine. Ces espaces valorisés à des fins récréatives et de conservation de la nature demeurent néanmoins des espaces voués à des activités d'exploitation forestière.

C'est le 1^{er} mai 1993 que le Code municipal a été modifié par le Gouvernement du Québec pour permettre aux MRC de créer un parc régional sur leur territoire. La volonté du gouvernement était de permettre la création de parcs régionaux sur les terres publiques, en définissant un cadre légal pour la mise en place et le fonctionnement de ceux-ci. Le concept reposait sur l'idée qu'un parc régional doit naître d'une initiative locale visant la mise en valeur à des fins récréotouristiques.



– Parc régional Massif du Sud
Plan d'aménagement
et de gestion – Carte 2

Source : Plan d'aménagement
et de gestion des activités du
Parc régional du Massif du Sud
(2014)

Il faut toutefois attendre 1995 pour que le ministère des Affaires municipales dévoile son Cadre de référence gouvernemental pour la création des parcs régionaux. En effet, leur création suppose pour la MRC d'obtenir l'assentiment du Gouvernement du Québec. Cela exige l'élaboration par la MRC d'un plan d'aménagement et de gestion du parc régional projeté, qui doit être accepté par le gouvernement. Le ministère des Affaires municipales est le responsable de l'encadrement des démarches des MRC. Il joue le rôle de guichet unique pour le traitement des demandes de création de parcs régionaux. Les ministères qui sont responsables des ressources naturelles, du territoire public et de la faune conservent toutefois leurs prérogatives sur le territoire du parc régional, sauf si des ententes spécifiques sont signées à leur sujet entre la MRC et le gouvernement. Il faut noter que les parcs régionaux linéaires aménagés dans des emprises ferroviaires désaffectées sont soumis à un autre type de démarche, dont il ne sera pas question dans ce texte.

L'ADAPTABILITÉ AU CONTEXTE TERRITORIAL

Les parcs régionaux sont ainsi souvent implantés sur des terres publiques intramunicipales. Tout dépendant du contexte, on peut y retrouver des lots privés. À cet effet, la Loi sur les compétences, adoptée en 2005 et qui a remplacé le Code municipal dans l'encadrement légal des parcs régionaux, n'empêche pas la création d'un parc régional entièrement situé sur des lots privés. Certains parcs régionaux comportent des lots privés sur leur territoire, comme le Parc régional du Massif du Sud, dont environ 20% de la superficie appartient à l'organisme à but non lucratif qui s'occupe de sa gestion. Les lots privés que l'on retrouve dans un parc régional n'ont pas à appartenir à la MRC ou l'organisme qui gère celui-ci. Il peut tout simplement s'agir de lots boisés privés qui s'intègrent à la planification du parc régional. La formule du parc régional permet d'adapter le projet à la tenure de la forêt. L'assise d'un projet de parc régional sur les terres publiques intramunicipales demeure toutefois la plus courante. L'usage des terres publiques intramunicipales facilitent l'accès à un territoire dans bien des cas.

Les terres du domaine public sont définies comme étant : « des terres non concédées sous le régime seigneurial ou sous le régime anglais, appartenant au Québec par droit de souveraineté, ou qui ont été acquises du domaine privé par le gouvernement et sont ainsi retournées au domaine public ». Les terres publiques intramunicipales sont des terres du domaine public comprises à l'intérieur des limites de municipalités locales.

Les lots épars sont des terres publiques intramunicipales, constitués de lots ou groupes de lots d'une superficie de moins de 400 hectares. Il s'agit d'anciens lots de colonisation n'ayant pas été octroyés ou ayant été abandonnés par leurs propriétaires, qui ont été récupérés par le gouvernement ou les municipalités. On retrouve des lots épars plus particulièrement dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue. Ils ont été transférés aux municipalités locales. Les municipalités ont le choix de les vendre ou de les conserver pour les mettre en valeur. Les terres du domaine public hors des municipalités locales sont nommées territoires non organisés (TNO).

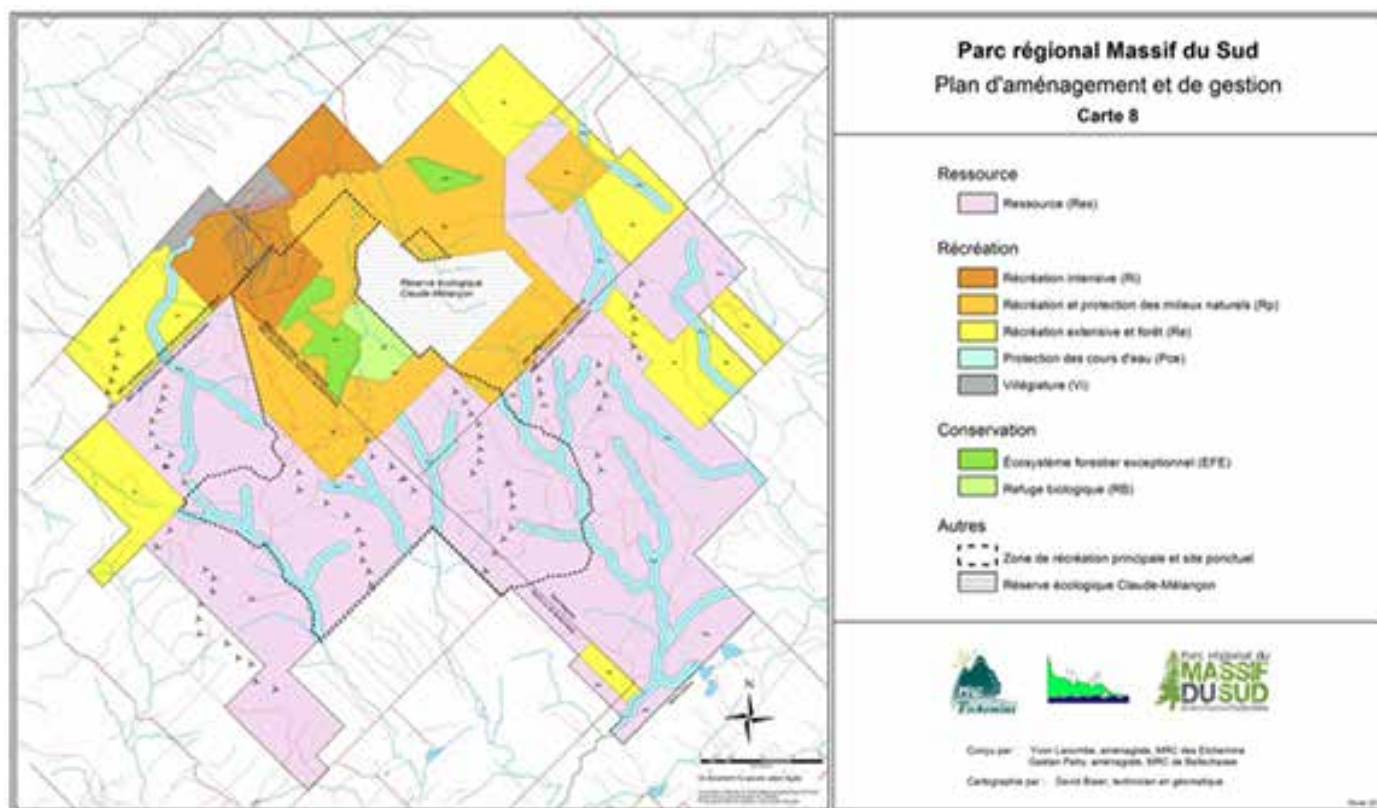
LE CADRE DE RÉFÉRENCE

Les pouvoirs conférés par la Loi sur les compétences municipales concernant les parcs régionaux sont centrés principalement sur la mise en valeur du territoire à des fins récréatives ou de conservation. En vertu de l'article 115 de cette loi, les MRC peuvent adopter des règlements pour :

- assurer la gestion et le fonctionnement du parc régional,
- assurer la protection et la conservation de la nature,
- veiller à la sécurité des usagers,
- encadrer l'utilisation des véhicules, la possession d'animaux et l'exploitation de commerces
- exercer des activités récréatives.

Le concept, défini dans le Cadre de référence gouvernemental pour la création des parcs régionaux, spécifie que « l'utilisation de toutes les ressources naturelles est possible et, le cas échéant, faite sur une

base multifonctionnelle et dans le respect ... de la vocation récréotouristique dominante.» Plus précisément, l'exercice des activités récréatives doit être planifié en établissant une zone de récréation intensive et une zone de récréation extensive. La zone de récréation intensive ne doit pas avoir une superficie supérieure à 10 km², sauf dans certains cas d'exception. La zone de récréation extensive doit être adjacente à la zone intensive. La vocation récréative est ainsi dominante sur au maximum 10 km² de la superficie d'un parc régional. Toute activité récréotouristique doit se faire dans un contexte de protection du milieu naturel et des ressources. Des zones de conservation d'espaces naturels peuvent être établies à l'intérieur d'un parc régional lorsqu'une étude permet de conclure à leur pertinence.



Parc régional Massif du Sud – Plan d'aménagement et de gestion – Carte 8

Source : Plan d'aménagement et de gestion des activités du Parc régional du Massif du Sud (2014).

LE LONG CHEMIN DE LA DÉLÉGATION RÉGIONALE

En 1993, en parallèle avec le changement du Code municipal autorisant la création de parcs régionaux, la Loi sur les forêts subissait elle aussi une modification, le tout afin d'autoriser la signature de conventions d'aménagement avec les municipalités. Cette modification concomitante offrait la possibilité aux MRC de négocier une entente avec le ministère des Ressources naturelles, afin d'exercer un contrôle sur l'exploitation forestière en terre publique. Les MRC pouvaient dorénavant orienter l'aménagement forestier selon des objectifs locaux, comme la présence d'un parc régional.

Les premières ententes de délégation de gestion ont été signées en 1996 avec des MRC. Elles visaient souvent plus spécifiquement la gestion forestière de terres publiques intramunicipales. Le territoire de l'entente devait être aménagé dans le respect d'un plan général d'aménagement forestier approuvé par le Ministre. Dans ce plan, le gestionnaire devait tenir compte des préoccupations de l'ensemble des utilisateurs de la forêt.

C'est le début d'un prudent processus de décentralisation de la gestion des territoires publics intramunicipaux vers les paliers municipal, local et régional. Suivant cette logique, en février 2003, un décret gouvernemental établit le « Programme de délégation de gestion des terres du domaine de l'État dans les parcs régionaux ». Ce programme a pour objectif de favoriser la mise en valeur des terres du domaine de l'État dans les parcs régionaux, en autorisant le ministre à déléguer aux MRC la gestion des droits fonciers sur les terres du domaine de l'État comprises dans la zone de récréation principale et sur des sites ponctuels de la zone de récréation extensive d'un parc régional. Il vise aussi à favoriser le développement régional, en confiant aux MRC les revenus de gestion foncière provenant des terres du domaine de l'État ayant fait l'objet d'une délégation dans le cadre d'un parc régional. Ainsi, si dans un premier temps la délégation de gestion aux MRC ne pouvait être appliquée qu'à la ressource forestière, ce nouveau programme permet la signature d'une entente pour la gestion des droits fonciers en conformité avec le plan d'aménagement et de gestion d'un parc régional. Ces ententes avaient une validité de cinq ans et pouvaient être renouvelées.

À titre indicatif, en 2006, une quarantaine de MRC s'étaient prévaluées de pouvoirs liés à la délégation de gestion forestière ou de délégation de gestion des terres publiques. Cet intérêt pour la mise en valeur de terres publiques intramunicipales fait dire en 2005 au ministre des Ressources naturelles et de la Faune : « la mise en valeur du territoire public intramunicipal constitue un enjeu important, par sa localisation à proximité des zones habitées et principalement dans les régions ressources. La preuve est que ce territoire fait l'objet de nombreuses demandes de gestion et de mise en valeur de la part des instances régionales et locales qui veulent le faire contribuer davantage au développement socio-économique de leurs collectivités. Il s'agit donc d'une opportunité de décentralisation par un partenariat avec les milieux régionaux fort constructive. » (2005)

Le processus de décentralisation de la gestion des terres publiques intramunicipales se poursuit donc tranquillement en 2009, avec l'adoption du « Programme relatif à une délégation de gestion foncière et forestière du territoire public intramunicipal en faveur des municipalités régionales

de comté ». Actuellement, l'approche mise de l'avant pour la gestion des TPI permet de transférer aux MRC des responsabilités et des pouvoirs en matière de planification de l'aménagement intégré du territoire, de réglementation foncière, de gestion foncière, de gestion de la ressource forestière et de gestion des milieux naturels protégés. Cette délégation de gestion se concrétise par la signature d'une convention de gestion territoriale (CGT).

C'est dans une forme d'étapisme du processus de décentralisation des terres publiques intramunicipales qu'il faut concevoir les parcs régionaux. Ils sont un peu le complément dans le domaine du récréotourisme des ententes de délégation de gestion de ces territoires. La superposition des pouvoirs octroyés par le statut de parc régional avec ceux de la délégation de gestion des terres publiques intramunicipales permet aux MRC d'effectuer, plus ou moins aisément, une planification et une gestion multiressource à l'échelle régionale des forêts publiques intramunicipales.

LE PARC RÉGIONAL DES GRANDES-COULÉES

Le cas du Parc régional des Grandes-Coulées est un exemple de processus de mise en place suivant cette logique. Depuis 1998, la MRC de L'Érable réalise et planifie les opérations forestières sur les terres publiques intramunicipales de son territoire. Elles y possèdent une superficie de 3 729 hectares répartis en cinq blocs de lots principaux. En plus de la gestion forestière, la MRC obtient en 2003 les pouvoirs et les responsabilités en matière de planification, de gestion foncière et de réglementation foncière de ses terres publiques intramunicipales, en signant une convention de gestion territoriale avec le ministre des Ressources naturelles. À cet égard, elle élabore un plan général d'aménagement forestier, comprenant une planification d'aménagement intégré des ressources. Pour rendre son territoire plus accessible à sa population et aux visiteurs, la MRC de L'Érable met en place le Parc régional des Grandes-Coulées en 2011. Le parc régional ne couvre pas toute la superficie des terres publiques intramunicipales. Il est constitué de deux secteurs distincts. Le secteur de la Forêt ancienne qui occupe 930 hectares. Plusieurs activités récréatives y sont pratiquées (randonnée, observation de la nature,

pêche sur une rivière aménagée, vélo de montagne, refuge). Un second secteur, la tourbière de Villeroy, a plutôt une vocation de conservation. En créant le Parc régional des Grandes-Coulées, la MRC de l'Érable vise à favoriser la mise en valeur de ses ressources, la saine cohabitation des différentes vocations de son territoire, ainsi que la préservation et la conservation de certains lieux et milieux d'intérêt de son territoire. La mise en place d'un parc régional a permis d'élargir le champ d'action de la délégation gouvernementale, issue de la convention de gestion territoriale, par la réalisation d'aménagements à caractère récréatif et de conservation à l'intérieur d'un projet multifonctionnel.

UN OUTIL ADAPTÉ À UNE APPROCHE MULTIFONCTIONNELLE

La mise en œuvre d'un parc régional peut devancer une entente de délégation de gestion de l'ensemble des terres publiques intramunicipales d'une MRC. Elle peut aussi se limiter à la délégation de gestion uniquement de la zone de récréation intensive du parc régional, comme c'est le cas pour le Parc régional du Massif du Sud, soit de 33 km² sur une superficie de 119 km². La mise en œuvre d'un parc régional en partie sur des terrains privés relève d'une approche qui implique des consultations et des négociations avec les propriétaires qui sont touchés. Des servitudes sont généralement à prévoir dans ces cas.

Les nombreux projets de parcs régionaux au Québec ont chacun des particularités, qui illustrent l'adaptabilité de cet outil de planification territoriale. Il n'y pas de formule convenue, tout dépend de la volonté régionale et de la conjoncture présente. Ainsi, la MRC de la Matawinie compte six parcs régionaux sur son territoire. Ces parcs régionaux ont des superficies très variables de quelques dizaines d'hectares, comme peut l'être un grand parc municipal, à plus de 150 km², à l'exemple d'un parc national tel celui de Frontenac. La souplesse de la formule des parcs régionaux est bien adaptée à une approche multifonctionnelle de mise en valeur d'un territoire. La multifonctionnalité demande de disposer de latitude pour concrétiser les options d'aménagement retenues par la population et les utilisateurs du territoire. Ce modèle de gestion et de planification le permet, plus particulièrement quand

il est jumelé à une entente de délégation forestière et territoriale, mais il demeure toutefois nécessaire de s'entendre avec les autres acteurs présents sur le territoire, que ce soit les bénéficiaires de droits sur le territoire, les propriétaires privés ou le Gouvernement du Québec.



Les parcs régionaux de la Matawinie.

Source : site web de la MRC de la Matawinie.