



**MÉMOIRE DÉPOSÉ DANS LE
CADRE DE LA COMMISSION
PARLEMENTAIRE SUR LE
PROJET DE LOI 88 MODIFIANT
LA LOI SUR LA CONSERVATION
ET LA MISE EN VALEUR DE LA
FAUNE ET D'AUTRES
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

**Soumis à la
Commission des Transports et de
l'Environnement**

13 AVRIL 2021

**PAR LA
Fédération québécoise pour le saumon
atlantique**

Table des matières

1. Sommaire exécutif	3
2. La Fédération québécoise pour le saumon atlantique (FQSA)	4
3. Mise en situation.....	4
4. Commentaires de la FQSA sur le projet de loi 88	5
4.1 Encadrement et développement des activités récréatives	5
4.2 Diversification des sources de revenus pour le secteur.....	7
4.3 Protection de la faune.....	8
4.4 Projets pilotes	8
9. Conclusion	9

1. Sommaire exécutif

La Fédération québécoise pour le saumon atlantique (FQSA) représente ses membres délégataires de la gestion du saumon atlantique (zecs, réserves fauniques, articles 36-37), un réseau solide d'organismes sans but lucratif qui a fait ses preuves depuis leur création afin d'assurer la conservation et la mise en valeur durable du saumon atlantique et de ses rivières.

Dans l'ensemble, la FQSA soutient le projet de loi, mais insiste sur quatre éléments.

1. Encadrement et développement des activités récréatives

La FQSA souligne l'urgence de déployer les efforts de concertation pour répondre aux problématiques de partage des usages sur les rivières à saumon du Québec et la nécessité d'assurer la pérennité des populations de saumon atlantique, une espèce emblématique de la santé de nos écosystèmes. Il apparaît impératif pour la FQSA que les organismes du milieu prennent un temps d'arrêt et s'assoient afin de discuter de l'avenir. La FQSA propose de lancer un nouveau dialogue avec les acteurs publics, privés et sociaux concernés par les questions reliées à la cohabitation sur les rivières au Québec. L'expertise de nombreux ministères et organismes devrait aussi être mise à profit afin d'identifier rapidement les mesures les plus pertinentes à mettre en place.

Il est également important que le cadre réglementaire simplifie les processus d'approbation des Plans de développement des activités récréatives (PDAR). En effet, le projet de loi 88 indique que ceux-ci seront dorénavant inclus au protocole d'entente. Il est essentiel que les gestionnaires soient consultés et participent à l'élaboration du cadre d'élaboration des PDAR, notamment les conditions de pratique et de développement des activités récréatives sur leur territoire, dans une optique de développement durable et d'accès équitable.

2. Diversification des sources de revenus pour le secteur

Il est essentiel que les dispositions légales permettent une plus grande flexibilité pour les organismes gestionnaires de rivières à saumon dans la diversification des sources de financement, comme la construction/acquisition d'hébergement. Mentionnons les modifications des articles 107 et 118 qui viennent autoriser le ministre, ou un organisme partie, à procéder à des améliorations ou à des constructions à l'extérieur d'une zec ou d'une réserve faunique, des outils prometteurs.

3. Protection de la faune

La protection des ressources et des habitats fauniques est un pilier de la mission de la FQSA. En ce sens, toute proposition qui vient bonifier le pouvoir des agents et des assistants à la protection de la faune, sans atteinte aux droits de nos membres pêcheurs, est vue et jugée positivement.

4. Projets pilotes

La FQSA est très favorable à l'ajout du chapitre VI.1 intitulé « PROJETS PILOTES ». L'expérience passée tend à démontrer que la lourdeur administrative et réglementaire limite la mise en place de solutions flexibles à des enjeux criants. Les projets pilotes, avec leur mise en application rapide et leur caractère personnalisé, permettront une meilleure gestion de la ressource saumon, en accord avec l'approche de gestion « rivière par rivière » du MFFP.

2. La Fédération québécoise pour le saumon atlantique

Créée en 1984, la Fédération québécoise pour le saumon atlantique est un organisme sans but lucratif dont la raison d'être est d'unir et de représenter les intérêts de l'ensemble des intervenants du secteur saumon au Québec. La conservation et la protection du saumon atlantique est au centre de notre mission. Unissant tous les organismes gestionnaires de rivières à saumon ainsi que près de 1000 membres individuels, la FQSA représente les intérêts de ses membres issus des organismes gestionnaires, des pêcheurs sportifs, des communautés autochtones, des pourvoyeurs saumon ainsi que de tout groupe ayant un intérêt dans la conservation et la gestion du saumon atlantique. Elle représente donc non seulement les 12 000 pêcheurs de saumon, mais, de façon plus globale, tous les intervenants ayant à cœur la sauvegarde des milieux salmonicoles et de la ressource saumon.

Les membres délégataires de la gestion du saumon atlantique (zecs, réserves fauniques, articles 36-37) représentent un réseau solide d'organismes sans but lucratif qui a fait ses preuves depuis leur création afin d'assurer la conservation et la mise en valeur durable du saumon atlantique et de ses rivières. Ce réseau est une fierté nationale, synonyme de réappropriation du territoire par et pour les Québécois après le grand déclubage. Malgré les défis d'adaptation auxquels les organisations doivent faire face plus de 40 ans après leur création, le gouvernement québécois peut se targuer de l'efficacité de cette structure pour la conservation du saumon et le développement durable des régions.

La FQSA fait la promotion de la pêche sportive comme outil de conservation et de protection du saumon atlantique, et préconise une gestion de la ressource par les communautés locales, en accord avec l'approche de gestion « rivière par rivière » unique au Québec. En plus de permettre une gestion optimale des stocks, cette approche permet également à la Fédération de faire du saumon atlantique un véritable levier de développement économique durable, tant sur le plan régional que national.

Par son affiliation à la Fédération du saumon atlantique (FSA), qui regroupe les états du nord-est des États-Unis ainsi que les provinces maritimes du Canada, la FQSA participe également à la gestion nord-américaine et internationale du saumon atlantique. Elle est reconnue comme organisme non gouvernemental par l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OCSAN), laquelle regroupe tous les pays côtiers de l'océan Atlantique.

3. Mise en situation

Dans la poursuite de sa mission de conservation et de mise en valeur de la faune, le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) et ministre responsable de la région de l'Abitibi-Témiscamingue et de la région du Nord-du-Québec, M. Pierre Dufour, a présenté le 11 mars 2021, à l'Assemblée nationale, un projet de loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et d'autres dispositions législatives.

La FQSA se positionnera toujours en faveur de lois et de règlements assurant la conservation et la protection du saumon atlantique et de ses habitats. La loi n'ayant pas été modifiée depuis 2009, une touche de modernité était

effectivement requise. La FQSA salue tout particulièrement le désir du MFFP d'améliorer l'encadrement des activités de mise en valeur et de conservation de la faune et de ses habitats et d'accroître sa capacité d'agir contre les actes répréhensibles à leur égard. Également, elle désire souligner le souhait du ministre de protéger davantage les cheptels contre le braconnage et de doter les agents de la protection de la faune de pouvoirs accrus. La FQSA a analysé chacune des 110 modifications proposées dans le projet de loi 88 et supportera leur adoption en totalité. Les intérêts des membres gestionnaires et pêcheurs y sont bien représentés et aucune de ces propositions ne va à l'encontre des valeurs prônées par l'organisation. À l'occasion de cette modification dans la loi, la FQSA souhaite profiter de sa tribune pour approfondir certains sujets qui font l'objet de modifications dans ce projet. En effet, certaines d'entre elles touchent davantage les pêcheurs de saumon et il semble pertinent de les aborder plus en détails. Ces modifications ont été regroupées sous quatre thèmes principaux : les projets pilotes, le PDAR, la protection et finalement le principe d'autofinancement des zecs.

4. Commentaires de la FQSA sur le projet de loi 88

4.1 Encadrement et développement des activités récréatives

La FQSA souligne l'urgence de déployer les efforts de concertation pour répondre aux problématiques de partage des usages sur les rivières à saumon du Québec et la nécessité d'assurer la pérennité des populations de saumon atlantique, une espèce emblématique de la santé de nos écosystèmes. Il apparaît impératif pour la FQSA que les organismes du milieu prennent un temps d'arrêt et s'assoient afin de discuter de l'avenir. La FQSA propose de lancer un nouveau dialogue avec les acteurs publics, privés et sociaux concernés par les questions reliées à la cohabitation sur les rivières au Québec. L'expertise de nombreux ministères et organismes devrait aussi être mise à profit afin d'identifier rapidement les mesures les plus pertinentes à mettre en place. Cette initiative devrait être coordonnée par le comité exécutif du gouvernement québécois compte tenu du caractère transversal et prioritaire de cet enjeu.

Au cours des dernières années, nous avons malheureusement constaté une dégradation de l'habitat du saumon causé par l'activité humaine et touristique de masse. La problématique de cohabitation et de surutilisation sur les rivières à saumons a atteint son apogée à l'été 2020 et des actions doivent être prises. En effet, la capacité de support de l'habitat doit être prise en compte et nous devons appliquer une gestion du territoire qui réponde aux principes de développement durable. Il est évident que l'état des populations de saumon atlantique est bon, mais fragile. Les rivières qui abritent le saumon atlantique requièrent donc un niveau de protection accru, tel que le sous-tend le statut spécial des rivières à saumon dans la réglementation. C'est notamment pour ces raisons que le MFFP a instauré, en 2016, un plan de gestion pour le saumon atlantique qui est axé sur l'exploitation durable de la ressource. L'éducation des pêcheurs sur les meilleures pratiques de remise à l'eau ainsi que l'augmentation de sa popularité montrent déjà des effets positifs sur les populations de saumon. Vu son très haut taux de réussite, les saumons sont à même de se reproduire et de perpétuer cette espèce. Les pêcheurs sont des passionnés de nature et sont activement impliqués dans la conservation du saumon.

Les activités récréatives pratiquées de façon intensive, telles que la descente en embarcation, la baignade et la plongée en apnée, entraînent des impacts négatifs directs et indirects pour le saumon. Le dérangement aquatique soutenu modifie son comportement et l'amène à se déplacer constamment, et peut, dans certaines circonstances, limiter l'accès aux habitats de fraye de qualité. La situation devient particulièrement inquiétante en période d'étiage et en eau chaude, lorsqu'ils sont des plus vulnérables. Cette dépense d'énergie supplémentaire peut également entraîner une diminution du taux de reproduction et du taux de survie chez les saumons. Pour les saumons juvéniles, la présence d'activités intensives pousse ces derniers en dehors de leurs refuges, les exposant ainsi à une plus forte prédation.

Bien que le projet de loi 88 comporte plus d'une centaine de modifications, quelques-unes touchent particulièrement les membres gestionnaires de la FQSA. Il s'agit, entre autres choses, des modifications des articles 106 et 106.0.1 en lien avec les plans de développement des activités récréatives. Ces propositions ont une très grande importance pour les organismes gestionnaires de rivières dans le contexte où les conflits d'usages sont de plus en plus fréquents. En effet, la cohabitation délicate entre les usagers sur les rivières à saumon a été mise à rude épreuve dans la dernière décennie. Les Québécois sont de plus en plus nombreux à vouloir se connecter avec la nature et les activités récréatives, telles que la descente de rivière en canot ou en kayak, connaissent une popularité inégalée. Ces conflits ont été exacerbés à l'été 2020 avec l'afflux massif de touristes sur les rivières à saumon du Québec en raison de la pandémie de la COVID-19.

Les propositions de modifications des articles 106 et 106.0.1 ont comme objectif un allègement réglementaire des PDAR. L'article 106 vient réitérer que le ministre peut, par protocole d'entente, confier à un organisme la gestion d'une zone d'exploitation contrôlée. On y indique également que le protocole d'entente peut inclure un plan de développement des activités récréatives précisant notamment les activités récréatives à offrir et les droits applicables à chacune. L'article 106.0.1 vient, quant à lui, préciser que des droits peuvent être exigés par un organisme partie à un protocole d'entente pour la pratique d'activités récréatives sur le territoire de la zec à la condition qu'un PDAR, qui prévoit le montant de ces droits, soit inclus au protocole d'entente. La loi et la réglementation actuelles prévoient qu'un organisme délégataire doit soumettre son PDAR pour approbation du ministre afin de pouvoir établir le montant des droits exigibles pour la pratique d'activités récréatives. Le ministre peut approuver le plan, avec ou sans modification et pour la durée qu'il détermine. Les PDAR ne font donc pas partie du protocole d'entente et doivent être réapprouvés chaque fois que l'organisme délégataire souhaite y apporter une modification.

La FQSA émet d'importantes réserves quant à l'approbation des PDAR, mais voit d'un bon œil le fait qu'ils n'auront plus à être approuvés par le ministre sur une base annuelle et systématique. En effet, le projet de loi 88 indique que les PDAR seront dorénavant inclus au protocole d'entente. Or, rien ne nous indique que le ministre laissera les gestionnaires déterminer les droits exigibles dans leur PDAR. Puisqu'ils seront dorénavant inclus dans les protocoles, et que ces mêmes protocoles ne sont renouvelables qu'en 2022, il est impossible de constater l'effet réel de ce changement dans la loi. Lors d'une rencontre de la Table Nationale Faune le 6 avril 2021, la sous-ministre associée à la faune mentionnait que les modifications des articles 106 et 106.0.1 avaient comme objectif l'allègement réglementaire. La FQSA s'en remet donc à la bonne foi du ministère et s'attend à être consultée lors de la préparation des nouveaux protocoles d'entente pour 2022.

Finalement, il est impossible de parler de PDAR sans mentionner la problématique d'harmonisation des usages et des lacunes réglementaires. En février 2021, la FQSA a déposé au MFFP un mémoire intitulé « Harmonisation des usages sur les rivières à saumon du Québec ». Dans ce dernier, l'absence d'outil réglementaire pour les organismes délégataires afin d'encadrer ou d'imposer des conditions de pratiques pour les activités récréatives

était mise en lumière. Plus spécifiquement, il était demandé que le libellé de l'article 25.1, retrouvé dans le Règlement sur les zones d'exploitation contrôlée de chasse et de pêche (Chapitre C-61.1, r. 78), soit ajouté aux règlements encadrant les zecs et les réserves fauniques de pêche au saumon. Cette modification permettrait d'outiller les organismes délégataires aux prises avec des problèmes liés à un conflit d'usage entre la pêche au saumon et une activité récréative sur leur territoire. Il leur serait alors possible, dans une optique de concertation, de favoriser un partage équitable du territoire dans le respect de tous les usagers. La FQSA souhaite donc sensibiliser le ministère une fois de plus à cette problématique importante et réitère son désir d'obtenir une modification réglementaire à ce propos.

Recommandation de la FQSA :

Lancer un nouveau dialogue avec les acteurs publics, privés et sociaux concernés par les questions reliées à la cohabitation sur les rivières au Québec, le tout coordonné par le comité exécutif du gouvernement québécois, afin d'assurer la pérennité des populations de saumon atlantique et l'harmonisation des usages du territoire. Le saumon est l'espèce emblématique de la qualité de l'environnement aquatique, de l'eau et de la résilience aux changements climatiques. Modifier le règlement sur les zecs et les réserves fauniques de pêche au saumon en leur permettant de mieux encadrer les activités récréatives sur leur territoire.

4.2 Diversification des sources de revenus pour le secteur

Il est essentiel que les dispositions légales permettent une plus grande flexibilité pour les organismes gestionnaires de rivières à saumon dans la diversification des sources de financement, notamment la construction/acquisition d'hébergement.

Le nouvel article 106 de la loi énonce clairement les quatre grands principes qui gouvernent les zecs. L'un de ces quatre grands principes est particulièrement important pour les membres gestionnaires de la FQSA : « Assurer l'autofinancement de la zone d'exploitation contrôlée. » En effet, les organismes délégataires doivent s'autofinancer à l'aide des revenus tirés des droits de pêche et des tirages au sort. Toutefois, ces revenus ne suffisent pas à eux seuls pour assurer l'équilibre avec les charges dont les gestionnaires ont la responsabilité.

Les organismes doivent donc diversifier leur offre de produits et de services afin d'assurer la pérennité de leurs organisations. L'un des moyens les plus efficaces pour y parvenir est la location d'hébergement sur le site de pêche. En effet, les rivières à saumon étant souvent très éloignées des grands centres urbains, les pêcheurs doivent compter sur une offre d'hébergement complète afin de pratiquer leur activité favorite. En plus de générer des revenus substantiels pour les organismes gestionnaires, l'accroissement de l'offre d'hébergement contribue également au développement de la pêche sportive. La vente d'articles de pêche et d'articles promotionnels sont également de bons moyens de générer des revenus. Ces activités de financement nécessitent des infrastructures, telles que des chalets ou encore des postes d'accueil propices à la vente au détail. Toutefois, les zecs et réserves fauniques de pêche au saumon sont essentiellement délimitées par la rivière ainsi qu'une mince bande riveraine de part et d'autre. Il est donc nécessaire pour les membres gestionnaires de la FQSA de pouvoir acquérir, construire ou procéder à des améliorations sur des infrastructures se trouvant à l'extérieur de leur territoire.

La Fédération accueille donc très favorablement les modifications des articles 107 et 118, qui viennent autoriser le ministre, ou un organisme partie à un protocole d'entente ou sous contrat, à procéder à des améliorations ou à des constructions à l'extérieur d'une zec ou d'une réserve faunique.

Recommandation de la FQSA :

Permettre plus de flexibilité aux organismes gestionnaires de rivières à saumon pour diversifier leurs sources de revenus, notamment pour l'acquisition ou la construction d'unités d'hébergement.

4.3 Protection de la faune

La protection des ressources et des habitats fauniques est un pilier de la mission de la FQSA. En ce sens, toute proposition qui vient bonifier le pouvoir des agents et des assistants à la protection de la faune, sans atteinte aux droits de nos membres pêcheurs, est vue et jugée positivement.

De nombreuses propositions de modification dans ce projet de loi touchent la protection au sens large du terme. En effet, les modifications des articles 3 à 24 inclusivement, en plus des modifications apportées aux chapitres VII et VII.1, sont directement liées aux pouvoirs des agents de protection de la faune ainsi qu'aux amendes et aux sanctions administratives.

La FQSA désire toutefois souligner l'importance de l'aide à la protection qui est octroyée par le MFFP aux différents organismes délégataires. La formation d'assistants à la protection de la faune et le recyclage annuel sont indispensables pour assurer la protection du saumon atlantique. L'absence de formation d'assistants à la protection de la faune en 2020, en raison de la pandémie de la COVID-19, a contribué à mettre les populations de saumons de nos rivières en danger. En effet, certains organismes gestionnaires, faute de ressources adéquatement formées, n'ont pu effectuer le nombre d'heures optimal de surveillance sur leur territoire. Bien que la formation d'assistants à la protection de la faune soit maintenant donnée « à distance » et soit planifiée pour 2021, la FQSA désire souligner l'importance de maintenir ces formations pour les années à venir.

La Fédération désire également se positionner en faveur d'une augmentation des effectifs d'agents de protection de la faune. Nous apprenions récemment que seulement une centaine d'agents avaient été formés depuis 2016 et que les effectifs totaux étaient maintenant de 340 agents pour l'ensemble du Québec, soit une baisse de 60 agents en 10 ans. La FQSA est d'avis qu'une présence accrue d'agents sur le terrain aurait un effet dissuasif important contre le braconnage. Il serait également pertinent de voir davantage de publications du MFFP concernant les condamnations liées aux infractions commises envers le saumon atlantique. Le Ministère communique fréquemment les démantèlements de réseaux et les actes de braconnages sur la grande faune, mais rarement en ce qui a trait au saumon atlantique. Des publications à cet effet enverrait un message fort aux contrevenants.

Recommandation de la FQSA :

Maintenir les formations et les activités de recyclage pour les assistants à la protection de la faune en plus d'augmenter les effectifs d'agent de protection de la faune sur le terrain. Diffuser davantage les infractions liées au saumon atlantique dans les médias et sur les réseaux sociaux.

4.4 Projets pilotes

Dans son projet de loi 88, le ministre ajoute le chapitre VI.1 intitulé « PROJETS PILOTES ». L'article 164.1 y est effectivement ajouté et mentionne que le ministre peut autoriser la mise en œuvre de projets pilotes visant à

expérimenter ou à innover en matière de gestion, de surveillance, de protection, de conservation ou de mise en valeur de la faune et de son habitat. La FQSA se positionne particulièrement en accord avec cet ajout. En effet, l'expérience passée tend à démontrer que la gestion de projets expérimentaux encadrée par des règlements n'est pas optimale. La création de règlements au sens de la loi est une opération complexe qui nécessite souvent de longs processus de consultations et d'analyses. Or, la FQSA est d'avis que certaines situations exceptionnelles requièrent la mise en place de nouvelles mesures dans de courts délais et qui contreviennent parfois à certains règlements déjà en vigueur. Il semble évident que des projets expérimentaux, dont les conclusions sont incertaines, auraient avantage à faire l'objet de projets pilotes au lieu d'être encadrés par des règlements qui leur sont propres.

De plus, la mise en place de nouveaux règlements aux fins de protection et de mise en valeur de la faune requiert souvent des ajustements d'année en année. En effet, un nouveau règlement est rarement parfait dès son entrée en vigueur. Les réalités du terrain et les nombreuses situations d'exceptions rencontrées doivent souvent impliquer des amendements. Grâce à l'article 164.1, qui permet la mise en place de projets pilotes pour une durée maximale de quatre ans, la FQSA croit que les besoins de modifications réglementaires seront drastiquement réduits. En effet, durant les quatre années du projet pilote, le ministre peut, à tout moment, modifier ou annuler le projet. Ce pouvoir permettra au ministre de peaufiner les projets pilotes pendant leur mise en application et ainsi en arriver à des règlements beaucoup plus complets et efficaces.

Les exemples de succès et de besoins en projets pilotes sont nombreux. Leur mise en application rapide et leur caractère « personnalisé » permettent une gestion encore plus adéquate quant à la ressource saumon, en accord avec l'approche de gestion « rivière par rivière » du ministère. En plus de pouvoir compter sur des organismes délégués locaux, le MFFP peut également compter sur la FQSA et son désir de collaboration pour développer et mettre sur pieds des projets pilotes innovateurs. Pour ces raisons, la FQSA désire souligner son appréciation de l'ajout du chapitre VI.1 et de l'article 164.1 au projet de loi 88.

Recommandation de la FQSA :

Autoriser la mise en place de projets pilotes visant à expérimenter ou à innover en matière de gestion, de surveillance, de protection, de conservation ou de mise en valeur de la faune et de son habitat, notamment sur l'adaptation des mesures de gestion face aux changements climatiques.

9. Conclusion

En terminant, la FQSA souhaite remercier le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs de l'avoir consultée concernant ce projet de loi. À titre de représentant officiel des pêcheurs et des gestionnaires de rivières à saumon, la Fédération apprécie l'importance que lui accorde le ministre dans son processus décisionnel. Bien que plusieurs des modifications concernent davantage les pouvoirs des agents de la faune ainsi que les sanctions pénales et administratives, il apparaît que ces dernières seront bénéfiques pour l'ensemble des Québécoises et des Québécois, incluant les pêcheurs de saumon. La FQSA souhaite réitérer son soutien au projet de loi 88 tel que présenté à l'Assemblée nationale le 11 mars 2021, sans modification ou ajout particulier.