



16 septembre 2021

À l'attention du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation,

Commentaires du RPAQ dans le cadre de la consultation publique (formulaire en ligne) du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires

La Vision pour les territoires du Québec de 2042

Le Réseau plein air Québec (RPAQ), ses fédérations nationales, les gestionnaires et les clubs locaux de plein air participent déjà à concrétiser la vision présentée : nous rendons des milieux naturels accessibles, favorisons un mode de vie actif et des pratiques sécuritaires, mettons en valeur des paysages et des territoires et contribuons à générer d'importantes retombées économiques. Or, les décisions d'aménagement et de gestion des territoires entraînent trop souvent la perte de lieux de pratique (ex. urbanisation, morcellement foncier, privatisation des berges, conditions prohibitives d'accès aux plans et cours d'eau) ou la diminution de la qualité de l'expérience (ex. exploitation des ressources naturelles sans égard aux usages récréatifs). Pour répondre à la demande croissante pour le plein air, particulièrement forte dans le Québec méridional, l'État (ses ministères, municipalités locales et régionales, mandataires et entreprises disposant de droits d'exploitation) doit accorder la plus haute priorité à la création de conditions et de mécanismes favorables à la préservation, à la pérennisation et au développement des lieux d'accès à la nature.

En ce sens, la phrase suivante doit être ajoutée à la Vision : « Les milieux naturels terrestres et aquatiques de tout le Québec sont accessibles pour la pratique d'activités de plein air non motorisées ».

Axe 1 – Gouvernance

Orientation 1. Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables

L'accès au territoire et le développement du plein air de proximité sont des enjeux à intégrer au cadre d'aménagement (levier 3). En lien avec les leviers 3, 6 et 7, les lieux de pratiques existants doivent être connus, reconnus et protégés par toutes les instances de l'État :

- a) le MAMH doit se servir des données géomatiques des sites et sentiers de plein air et qui sont collectées par les fédérations et qui seront progressivement intégrées à ACRIGéo;
- b) ces données géomatiques doivent être utilisées pour intégrer les sites et réseaux de pratique aux outils régionaux et locaux de planification et d'urbanisme (ex. SAD, PU, matrice cadastrale);

- c) ces connaissances doivent servir à arrimer les autres usages aux usages récréatifs et à déployer des stratégies concrètes de protection des lieux de pratique. La production d'un SAD devrait être assortie d'un processus de participation citoyenne, impliquant notamment les gestionnaires locaux du plein air.

Orientation 2. Un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires

Afin de disposer de lieux de pratique du plein air intéressants, sécuritaires et qui donnent à voir des paysages visuels attrayants, une nouvelle façon de gouverner doit être mise en place. En lien avec le levier 4 et tant sur le territoire public que municipalisé, les gestionnaires locaux, les fédérations de plein air, le RPAQ et la Direction du sport, du loisir et de l'activité physique (MÉQ) doivent être systématiquement consultés pour :

- a) cesser de leur imposer des usages incompatibles (ex. lotissement résidentiel, coupe forestière de régénération);
- b) identifier les milieux naturels dotés d'un intérêt récréotouristique et créer des accès publics pérennes.

En lien avec le levier 3, le MAMH doit prendre acte des 33 recommandations issues de l'Étude des problématiques vécues par des gestionnaires de terres publiques relativement à l'accessibilité au territoire pour des activités de plein air (Darvida Conseil et TMVPA, 2020, [diffusion imminente]), notamment en ce qui a trait au nécessaire arrimage interministériel.

Orientations 3. En milieu nordique, des processus de planification territoriale favorisant une approche durable et intégrée en aménagement du territoire et Orientation 4. Un dialogue accru avec les Premières Nations en matière d'aménagement du territoire en amont de la prise de décision

Le RPAQ soutient les demandes des représentants des Premières Nations et des Inuits.

Axe 2 – Croissance urbaine

Orientation 5. Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain

Problématique : Le RPAQ est satisfait de la reconnaissance, comme un enjeu d'aménagement, du caractère essentiel des milieux naturels pour « la santé physique et mentale [... notamment comme] lieux propices aux activités sportives et éducatives ». L'urbanisation (ex. quartiers pavillonnaires, mitage, routes) est un premier obstacle majeur au maintien et au développement des lieux de plein air : avec la complicité des municipalités et sans que les gestionnaires locaux ne soient consultés ni même avisés, l'urbanisation a engendré la perte de moult sites de pratique pourtant appréciés (sentiers de marche, de vélo de montagne et de ski de fond notamment), en plus de réduire à néant les possibilités d'accès aux plans et cours d'eau publics. Lorsque des accès

sont préservés malgré tout, la qualité de l'expérience des usagers s'en trouve dégradée puisqu'elle est fortement liée à l'attractivité des paysages visuels (panoramas et milieux traversés). La privatisation et le morcellement fonciers représentent un second obstacle majeur : ils compliquent les démarches pour obtenir et conserver des droits de passage et donc du financement, fragilisant les lieux de pratique.

Recommandations : Un levier d'action visant à préserver, protéger et créer des lieux d'accès aux territoires naturels, prioritairement à proximité des milieux urbanisés, doit être ajouté. La planification des parcs et espaces verts des municipalités régionales et locales doit comprendre une vision et des stratégies à court, moyen et long terme allant dans le sens de la préservation et la création de lieux de pratique du plein air (voir par ex. le Plan de développement du plein air de la Ville de Gatineau, 2019 ou la Politique de protection et d'accès aux sentiers de la MRC des Pays-d'en-Haut, 2017). Suivant cette stratégie globale et en accord avec les SAD, les municipalités devraient transformer les opérations cadastrales en opportunités de maîtrise foncière et de création d'accès à la nature (ex. recours au volet foncier de la contribution aux fins de parcs obligatoire, planification en amont de sentiers connectés au réseau existant, conservation des fonds de terrain contigus pour créer des parcs linéaires).

Orientation 6. Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable

En cohérence avec l'Orientation 7, la planification des transports doit favoriser l'accès pour tous aux lieux de plein air par une mobilité plus durable.

Axe 3 – Milieux de vie

La préservation des lieux de nature et leur accessibilité pour la population sont des thèmes importants de l'axe 3, mais peu de leviers d'action structurants sont proposés.

Orientation 7. Des milieux de vie complets conçus de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature

Le 5e levier doit être modifié : Le sud du Québec manque de lieux de nature accessibles et cette zone géographique doit être priorisée pour en créer non seulement en ville, mais aussi en milieu périurbain et rural, et en toute saison.

Ce 7e levier doit être ajouté :

- a) Les espaces de nature doivent être accessibles à tous pour la pratique du plein air non motorisé, et pas uniquement aux riverains, aux résidents, aux clubs détenant des droits d'accès exclusifs ou aux personnes capables de payer des frais exorbitants (ex. pour utiliser les mises à l'eau des municipalités ou des parcs provinciaux et fédéraux);
- b) les aménagements permettant la pratique des activités de plein air (terrestres ou nautiques) doivent être sécuritaires, adaptés aux activités auxquels ils sont dédiés et se

conformer aux normes établies par les fédérations de plein air. Pour éviter les (trop nombreuses) erreurs, les municipalités doivent se référer aux experts : elles doivent utiliser les services-conseils des fédérations de plein air qui disposent d'une expertise en gestion de risque, sécurité, aménagement de site, encadrement des groupes, formation et sensibilisation des pratiquants à l'éthique du plein air.

L'accès à l'eau soulève de graves préoccupations et les modifications apportées à la LAU par le projet de loi 67 sont nettement insuffisantes. Nous exigeons que la privatisation complète des berges soit interdite, que d'ici 2042 tous les plans et cours d'eau disposent de plusieurs accès publics gratuits dédiés aux activités non motorisées. Une politique ambitieuse pourrait conférer un statut foncier public aux berges de tous les plans et cours d'eau (ex. sur une distance de 10-50m), facilitant les expéditions et l'intervention des services d'urgence. Le MAMH doit prendre connaissance des propositions du Mouvement Bleu (voir à ce sujet Mouvement Bleu. Accès aux berges non motorisés, s.d.) et des démarches du MTO pour élaborer un projet de loi. Le projet de redonner accès aux Québécois aux plans et cours d'eau pour la pratique du plein air non motorisé et les moyens d'y parvenir doivent être ajoutés comme 8e levier.

Axe 4 – Ruralité

Orientation 10. La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires

L'accès aux milieux naturels favorise le dynamisme économique, l'attractivité et la rétention des populations dans les régions rurales. Le Québec doit enfin conférer aux usages récréotouristiques de plein air l'importance qui leur revient. Les 2, 3 et 4e leviers devraient insister sur la mise en valeur du territoire pour la pratique d'activités de plein air non motorisées et sur la cohabitation harmonieuse avec cet usage. La version améliorée de ces 3 leviers doit s'appliquer aux terres publiques :

- a) les intervenants (ex. ministères, entreprises forestières) doivent tenir compte des besoins des gestionnaires d'activités récréatives, adopter une vision à long terme et mettre en place des actions concertées afin de répondre aux besoins des Québécois de plus en plus friands du plein air (ex. préservation des paysages dans les lieux fréquentés, conception de chemins forestiers utilisables à l'année par les usagers récréatifs).
- b) Certaines zones des terres publiques – en particulier près des villes – devraient recevoir une affectation de plein air prédominante, à laquelle les autres usages (chasse, récolte forestière, exploitation des ressources) devraient s'harmoniser.
- c) Le MAMH doit prendre acte des 33 recommandations issues de l'Étude des problématiques vécues par des gestionnaires de terres publiques relativement à l'accessibilité au territoire pour des activités de plein air (Darvida Conseil et TMVPA, 2020, [diffusion imminente]).

Le 7e levier doit être nuancé : la LPTAA de la CPTAQ devrait être modifiée pour que les activités commerciales des entreprises équestres telles que l'entraînement de chevaux, la tenue de compétitions, la location de chevaux avec encadrement, les cours d'équitation, la pension et le tourisme équestre aient, tout comme l'élevage de chevaux, le statut d'activités agricoles et que les revenus générés soient considérés comme agricoles. Le cheval crée un pont entre le milieu rural et des usagers provenant principalement du milieu urbain. Cette mesure permettrait de valoriser le territoire agricole sans nuire à sa préservation.

Axe 5 – Fiscalité

Orientation 11. Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous

En lien avec le 3e levier, la sauvegarde des milieux naturels ainsi que l'accès public à l'eau et aux territoires publics et privés pour le plein air non motorisé doivent devenir des priorités nationales et être assortis d'investissements substantiels. Les programmes de financement actuels exigent le plus souvent que les municipalités ou les OBNL soient déjà propriétaires des terrains visés par la demande. Des programmes spécifiques jugeant admissibles les dépenses associées à l'obtention de droits fonciers (ex. achat, don écologique, bail emphytéotique, servitude réelle) et à l'acquisition de connaissances sur ces mécanismes doivent être créés. Les gestionnaires de lieux de pratiques existants pourraient ainsi s'affranchir des ententes de droit de passage – peu coûteuses, mais très fragiles – tandis que de nouveaux accès pérennes aux milieux naturels d'intérêt, aux plans et cours d'eau, pourraient être créés en collaboration avec les gestionnaires locaux et les fédérations nationales de plein air.

En lien avec le 3e levier, les gestionnaires de lieu de pratique et les fédérations étant sous-financées, un soutien du MAMH pour accomplir leur rôle de chien de garde de l'aménagement durable du territoire serait à propos. Cela leur permettrait de mieux accomplir leur mission, de rejoindre les intervenants du territoire (ex. municipalités, entreprises forestières), de travailler davantage à sensibiliser les usagers pour qu'ils adoptent des comportements appropriés et d'assurer la pérennité de la pratique du plein air.

En lien avec les leviers 2 et 4 et afin qu'ils aménagent le territoire tout en préservant les milieux naturels et en les rendant accessibles, les employés et les conseillers des municipalités locales et régionales doivent développer leur expertise quant aux pouvoirs et aux mécanismes permettant de diversifier les revenus et diminuer la dépendance envers l'impôt foncier. La loi sur l'expropriation doit être révisée pour diminuer le fardeau fiscal des municipalités.

Autres réflexions et commentaires pour la suite

Nous regrettons qu'aucun organisme national de plein air (fédérations, Réseau plein air Québec (RPAQ)) n'ait été invité à se prononcer avant l'élaboration des orientations préliminaires.

Le Document de consultation démontre la volonté gouvernementale de préserver les milieux naturels et reconnaît l'importance du contact avec la nature pour les Québécois, mais les leviers d'action présentent peu de moyens d'assurer l'accès au territoire pour le plein air. En terres publiques comme privées, les décisions d'aménagement ont des impacts négatifs sur la qualité et la pérennité des lieux de pratique; obtenir et conserver les droits d'accès au territoire demeure ardu et éreintant. Des solutions concrètes doivent être apportées aux principaux facteurs défavorables (ex. privatisation des berges, morcellement foncier, implantation urbaine diffuse, prédominance de l'exploitation sur les terres publiques, discordance interministérielle, manque de synergie entre les intervenants de l'aménagement et les gestionnaires locaux ou nationaux, fragilité des ententes de droit de passage).

Pour ce faire et pour atteindre l'objectif de démocratiser l'accès à la nature, il est impératif que l'État reconnaisse le travail et l'expertise de ceux qui œuvrent déjà à rendre le territoire accessible. Un dialogue et une collaboration plus étroite sont requis entre (1) les gestionnaires locaux, régionaux, les fédérations nationales, le RPAQ, la DSLAP du MEQ et (2) les intervenants qui influencent l'aménagement du territoire (MFFP, MERN, MAMH, MRC, municipalités).

Pour nous pencher sur les défis de l'accès au territoire, nous souhaitons créer un comité tripartite composé du MAMH, du MEQ et du RPAQ. Trois objectifs seraient poursuivis : brosser un portrait de la situation, acquérir et diffuser des connaissances sur les mécanismes de pérennisation des accès publics à la nature (ex. bail emphytéotique, servitudes réelles, acquisitions, conservation volontaire avec autorisation d'accès pour les activités à faible impact) et implanter les mécanismes les plus prometteurs de façon stratégique et concertée.

Enfin, si un comité de suivi de la Stratégie est formé, le RPAQ demande d'y prendre part.

Annick St-Denis, Directrice générale

Quelques pistes pour aller plus loin

Darvida Conseil et TMVPA. (2020a). *Étude des problématiques vécues par des gestionnaires de terres publiques relativement à l'accessibilité au territoire pour des activités de plein air*. Table pour un mode de vie physiquement actif, Ministère de l'Éducation, Gouvernement du Québec.

Darvida Conseil et TMVPA. (2020b). *Étude des problématiques vécues par des gestionnaires de terres publiques relativement à l'accessibilité au territoire pour des activités de plein air. Faits saillants*. Table pour un mode de vie physiquement actif, Ministère de l'Éducation, Gouvernement du Québec.

Mouvement Bleu. Accès aux berges non motorisés. (s.d.). *Propositions à l'égard de l'accès public aux lacs et cours d'eau du Québec pour les loisirs non motorisés*. Accès aux berges.

<https://www.accesbleu.ca/les-propositions>

MRC des Pays-d'en-Haut. (2017). *Politique de protection et d'accès aux sentiers de la MRC des Pays-d'en-Haut*. <https://pleinairpdh.com/sopair/wp-content/uploads/2019/06/SOPAIR-Politique-protection-sentiers.pdf>

Ville de Gatineau. (2019). *Plan de développement du plein air urbain*. Service des loisirs, des sports et du développement des communautés, Ville de Gatineau.

https://www.gatineau.ca/upload/newsreleases/20191030_presentation.fr-CA.pdf



Contribution à la réflexion et à l'élaboration de ce commentaire

Rédaction : Caroline Tanguay, Chargée de projets, Réseau plein air Québec

Révision : Annick St-Denis, Directrice générale, Réseau plein air Québec

Avec la **généreuse contribution** des personnes et organisations suivantes :

Eau Vive Québec

Julie Crépeau-Boisvert, Directrice générale
Trevor L'Heureux, Directeur Éducation

Canot Kayak Québec

Pierre Marquis, Directeur général

Cheval Québec

Eve-Marie Frappier, Directrice générale
Renée Lévesque, Directrice du développement

Québec subaquatique

Marie-Christine Lessard, Directrice générale

Parcs régionaux de la MRC de Matawinie

David Lapointe, Directeur général

Vélo Québec Association

Magali Bebronne, Directrice des programmes
Francis Tétreault, Chargé de programme, vélo de montagne
Louis Lalonde, Chargé de projets, Mouvement VÉLOSYPATHIQUE

Le Réseau plein air Québec et les fédérations de plein air

Le Réseau plein air Québec (RPAQ) regroupe les onze fédérations mandatées par le ministère de l'Éducation (MÉQ) pour encadrer la pratique des disciplines de plein air, définies comme des activités physiques non motorisées se déroulant en harmonie avec le milieu naturel sans objectif de prélèvement des ressources floristiques, fauniques ou halieutiques. Les fédérations ont une expertise en sécurité et gestion des risques, elles établissent des normes d'aménagement des sites de pratique et des normes d'encadrement des activités en plus d'œuvrer à la promotion de la pratique (libre ou encadrée) de leurs disciplines respectives. Elles sont reconnues par le MÉQ comme des organismes nationaux de loisir et/ou de sport.

Les 11 fédérations membres du RPAQ

