

Le 18 mars 2022

## Recommandations de politique sur les parcs urbains nationaux

### Contexte

Un nombre croissant de Canadiens et Canadiennes choisissent de vivre en milieu urbain<sup>1</sup>, et on ne saurait trop insister sur la nécessité de tenir compte de ce phénomène dans les plans de conservation, dans l'intérêt de la nature comme dans celui des humains. D'une part, le soutien des populations urbaines (où sont concentrés gouvernements, médias, richesses, donateurs, société civile et leaders d'opinion) est essentiel à la conservation de la nature. D'autre part, les citoyens sont moins en contact avec la nature, ce qui nuit à leur santé et leur bien-être physiques et mentaux, et pourrait aussi entraîner un effritement du soutien à l'environnement.

La création d'un réseau de parcs urbains nationaux (PUN) est un pas dans la bonne direction pour répondre à ce problème, mais les avantages de tels espaces pour la nature, l'équilibre climatique et les populations sont loin de s'arrêter là. Ils jouent aussi un rôle clé dans la conservation de la biodiversité, y compris la protection des régions riches en biodiversité, des habitats rares et des espèces en péril; des espaces qui sont concentrés dans le sud urbain du Canada. Les aires protégées urbaines offrent des possibilités très intéressantes de recourir à l'infrastructure verte pour atténuer les effets des changements climatiques et aider les espèces à s'y adapter grâce à une meilleure connectivité des paysages. La protection de ces zones est aussi une occasion de faire avancer la réconciliation avec les peuples autochtones et de soutenir les efforts de conservation menés par ces derniers. En outre, ces aires protégées peuvent **améliorer l'accès à la nature pour les communautés historiquement sous-représentées dans les espaces extérieurs**, en plus d'offrir de nombreux avantages pour la santé et le bien-être physiques et mentaux, de procurer aux gens un sentiment d'appartenance et de contribuer à rassembler les familles tout en définissant l'identité d'une ville<sup>2</sup>.

La conception soignée et la bonne gestion des aires protégées urbaines sont indispensables au respect de l'engagement du gouvernement fédéral à stopper et inverser la perte de biodiversité d'ici 2030 et à la concrétisation de sa promesse de protéger 30 % du pays d'ici 2030, en particulier dans le sud du Canada. La réalisation du potentiel des aires protégées urbaines en tant que mécanismes de lutte contre la perte de biodiversité et d'adaptation aux changements climatiques dépend aussi largement de la préservation et du rétablissement de la connectivité écologique dans les milieux urbains et périurbains. La connectivité écologique est un critère clé de l'objectif 11 d'Aichi, soit l'objectif 1 du Canada pour la biodiversité d'ici 2020, ainsi que du Cadre mondial pour la biodiversité après 2020, et est complémentaire avec la mise en place d'un réseau de parcs urbains nationaux au Canada.

---

<sup>1</sup> Le rapport entre la population rurale et urbaine au Canada était de 40/60 en 1950. Aujourd'hui, il est de 20/80 et devrait continuer à baisser pour atteindre 10/90. (<https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>)

<sup>2</sup> Trzyna, T. (2014). Urban Protected Areas : Profiles and best practice guidelines. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 22, Gland, Switzerland: IUCN. xiv + 110pp.

## Principaux critères pour les parcs urbains nationaux au Canada

Lors de l'élaboration du programme, Parcs Canada devra établir des critères clairs pour distinguer les parcs urbains nationaux des autres parcs urbains, des aires protégées et des espaces verts. En d'autres termes, sur quoi faut-il se baser pour envisager la désignation de tel ou tel site comme parc urbain national, avec le soutien qui s'y rattache? Nous recommandons que les points suivants fassent partie des critères fondamentaux à considérer et qu'ils soient intégrés dans la législation-cadre.

**Aire protégée :** Le site doit répondre à la définition d'aire protégée (selon l'UICN et le Canada), notamment avoir la conservation de la nature comme objectif principal ou prioritaire.

**Additionnalité :** La création d'un parc urbain national doit ajouter à la valeur ou à l'efficacité actuelles du site sur le plan de la conservation, par exemple par l'agrandissement d'une aire protégée existante, le renforcement des mécanismes de protection ou des systèmes de gestion en place ou le déploiement de moyens ou de ressources supplémentaires assortis d'objectifs clairs en matière de conservation.

**Contribution à la réconciliation :** Les instances dirigeantes proposées doivent s'engager à collaborer sérieusement, dès le départ et sur une base continue, avec les nations autochtones sur les territoires traditionnels desquelles l'aire concernée est située, de même qu'à respecter les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, y compris le consentement libre, préalable et éclairé, et à participer à l'éventuelle cocréation, cogouvernance ou cogestion du PUN d'une manière qui reflète les intérêts de la ou des nations concernées, y compris les programmes de gardiens autochtones.

**Accessibilité :** L'aire doit être **ouverte et accessible** au grand public canadien, et ses responsables doivent s'engager à mettre au point des stratégies axées sur la diversité, l'équité et l'inclusion.

**Transparence :** Les instances dirigeantes doivent s'engager à faire preuve de transparence dans leurs décisions et à impliquer et consulter sérieusement et sur une base continue les parties prenantes à la création et à la gestion du parc.

**Interdiction des activités incompatibles :** Comme dans toutes les aires protégées, les instances dirigeantes doivent interdire les activités incompatibles avec la conservation de la biodiversité, notamment les activités industrielles et les infrastructures nuisibles à l'environnement. Il est donc essentiel que ces instances disposent de l'autorité et des mécanismes appropriés pour mettre en place de telles interdictions. Elles doivent également veiller à ce que les activités compatibles soient gérées efficacement.

À partir de ces critères clés, la SNAP Canada a formulé une série de recommandations plus détaillées destinées à l'élaboration d'un cadre stratégique pour les parcs urbains nationaux du Canada. Ces recommandations sont présentées ci-dessous.



## 1. Définition de parc urbain national

La SNAP Canada souscrit à la définition de l’UICN d’aire protégée urbaine : « *Les aires protégées urbaines sont des aires protégées situées à l’intérieur ou aux abords des grands centres de population.* »<sup>3</sup>

Néanmoins, si selon les lignes directrices de l’UICN, les aires protégées urbaines « nationales » devraient être gérées ou réglementées par un organe de gouvernance nationale et avoir une portée nationale, la SNAP Canada recommande plutôt l’élaboration d’une législation-cadre autorisant différents modèles de gouvernance sans nécessité d’un organe de gouvernance unique à l’échelle du pays. En vertu de la législation-cadre, les différents modèles de gouvernance conféreront aux autorités compétentes l’influence nécessaire pour garantir l’atteinte des objectifs écologiques, sociaux et culturels des PUN. Pour la SNAP Canada, les PUN sont une occasion d’offrir une reconnaissance nationale aux joyaux écologiques et culturels régionaux, et de permettre à tous les Canadiens et toutes les Canadiennes de les découvrir et de les visiter.

## 2. Un PUN doit être essentiellement axé sur la conservation de la NATURE tout en procurant des avantages à la POPULATION d’une manière qui favorise la RÉCONCILIATION et respecte le leadership et la souveraineté des nations autochtones.

### 2.1 NATURE

**Les PUN doivent satisfaire à la définition de l’UICN et du Canada d’une « aire protégée » (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) et respecter les lignes directrices applicables aux aires protégées, y compris :**

- a. Un objectif principal/prioritaire de **conservation de la nature** (maintien et restauration de l’intégrité écologique par la protection des écosystèmes et des processus naturels);
- b. Une gestion favorisant la résilience et l’adaptation des écosystèmes et des populations face aux changements climatiques ainsi que le stockage du carbone, dans le respect de l’objectif prioritaire de conservation de la nature;
- c. Une grande importance accordée au rétablissement écologique actif, y compris pour les espèces menacées;
- d. Une contribution à la connectivité des paysages (peut avoir lieu sur plusieurs parcelles distinctes);
- e. Une contribution aux infrastructures naturelles et vertes existantes et planifiées, à la fois dans le PUN et dans la matrice paysagère adjacente;
- f. Une interdiction des activités nuisibles à l’environnement, y compris les activités industrielles, et des infrastructures non conformes aux objectifs de conservation du parc;
- g. Une possibilité d’inclure, dans les zones agricoles, des terres agricoles non industrielles existantes et compatibles lorsque cela est bénéfique pour la préservation et le rétablissement de l’intégrité et de la connectivité écologiques.

---

<sup>3</sup> Trzyna, T. (2014). Urban Protected Areas: Profiles and best practice guidelines. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 22, Gland, Switzerland: IUCN. xiv + 110pp.



## 2.2 POPULATION

Les PUN devraient être des espaces accueillants, accessibles et inclusifs pour **toute personne** vivant en milieu urbain afin d'améliorer la socialisation communautaire et l'accès à la nature. Pour réduire les obstacles à l'accessibilité dans les PUN, Parcs Canada et tout autre organe de gouvernance, de cogouvernance ou de gestion devraient s'engager à :

- n'imposer aucun droit d'entrée aux visiteurs;
  - fournir des installations de base et concevoir des infrastructures pour tous les âges et tous les niveaux d'aptitude;
  - soutenir une variété d'activités (événements artistiques et culturels, programmes éducatifs, activités récréatives, etc.) pour attirer différents types d'utilisateurs;
  - établir des partenariats avec des organisations communautaires, telles que des bibliothèques, des associations de jeunes et d'autres organisations communautaires, afin de créer des programmes inclusifs;
  - représenter la culture, l'histoire, l'art et l'identité collective dans le PUN;
  - faire participer les communautés locales aux processus de planification et de gestion du PUN;
  - travailler avec les partenaires gouvernementaux et communautaires au développement de voies de transport actif et collectif vers les PUN;
  - élaborer des stratégies d'inclusion pour chaque PUN afin d'éliminer les obstacles particuliers à l'accessibilité.
- a. Les PUN devraient permettre aux citoyens d'entrer en contact avec la nature et de profiter de ses bienfaits pour la santé et le bien-être;
- b. Étant donné le rôle important que jouent les espaces naturels urbains en tant que refuges pour les itinérants, il est essentiel que les PUN adoptent une approche sensible et proactive pour répondre aux besoins de ces personnes en collaboration avec tous les ordres de gouvernement et d'autres partenaires et experts;
- Exemple :** Le parc urbain national de la Rouge a pris des mesures visant à soutenir les solutions de logement créatives<sup>4</sup>.
- c. Les PUN devraient offrir une variété d'activités récréatives à faible impact environnemental (randonnée, pique-nique, natation, course à pied, vélo, canoë, kayak, camping, etc.) pour permettre aux citoyens d'explorer leur environnement et de profiter de la nature;
- d. Les PUN devraient offrir des programmes éducatifs permettant aux citoyens de se renseigner sur les activités de plein air, la conservation de la biodiversité, les peuples autochtones et leur histoire, ainsi que sur les aires protégées du Canada (les parcs nationaux, les parcs provinciaux, les aires de conservation dirigées par des Autochtones, etc.);
- e. Les PUN devraient être dotés d'une signalétique claire aux fins d'orientation et d'interprétation, y compris des aires d'accueil, des points d'accès, des cartes des sentiers et des indications concernant la circulation, pouvant être comprise par tous les utilisateurs du parc;

---

<sup>4</sup> <https://bluedoor.ca/2020/09/unique-partnership-builds-a-home-and-future-for-markhams-homeless-and-marginalized/>



**Exemple :** Le Royal National Park de Sydney<sup>5</sup> privilégie une signalétique utilisant des symboles plutôt que des mots afin d’accommoder le plus de visiteurs possible.

- f. Les PUN devraient être des espaces où familles, amis et communautés peuvent se réunir et socialiser en plein air en toute sécurité, notamment au regard de la COVID-19. Les infrastructures et les activités destinées aux visiteurs devraient être conçues de manière à pouvoir accueillir de grands groupes;
- g. Les PUN devraient procurer aux citoyens un sentiment d’appartenance et de connexion avec leur environnement immédiat, leur région et la planète;
- h. Les PUN devraient pouvoir servir de point de départ aux citoyens pour développer une sensibilité à la nature et trouver des occasions de participer à sa conservation et à son intendance, sur le territoire du PUN et au-delà;
- i. Les infrastructures destinées aux visiteurs et toutes les activités devraient être conçues, gérées et utilisées de manière à servir l’objectif principal de préservation et de rétablissement de l’intégrité écologique dans le PUN. Les gestionnaires du parc devraient également s’efforcer de veiller à ce que l’infrastructure reflète les meilleures pratiques en matière d’infrastructure verte et de modernisation des bâtiments.

## 2.3 RÉCONCILIATION AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES

Depuis des millénaires, les terres et les eaux aujourd’hui connues comme le Canada revêtent une importance culturelle, spirituelle, sociale et alimentaire pour les peuples autochtones. Puisque tous les PUN seront situés sur des territoires autochtones traditionnels, il est primordial que leur démarche de création inclue à titre de partenaires les peuples autochtones signataires de traités dans la région et que des ressources soient prévues pour garantir leur participation.

- a. Tout PUN se trouvant sur les territoires traditionnels de nations autochtones devrait être établi avec le consentement libre, préalable et éclairé de ces nations;
- b. Les PUN pourraient être proposés par les nations autochtones et, dans certains cas, désignés comme aires protégées et de conservation autochtones;
- c. Les PUN devraient inclure les nations, les individus ou les communautés et groupes autochtones dans le processus de gestion et d’intendance lorsque cela est possible. Cela pourrait notamment passer par le déploiement des programmes de gardiens autochtones dans le parc et par la prise en compte des connaissances et des aspirations autochtones dans la conception des plans de gestion;
- d. Les PUN devraient afficher une mention de reconnaissance des territoires et des informations sur les peuples autochtones et l’histoire de la région, suivant les souhaits des organisations autochtones régionales;
- e. Les groupes autochtones devraient être identifiés et encouragés à participer à la gouvernance. Ils devraient également être consultés sur les activités autorisées, les infrastructures, la gestion des effets de l’urbanisation et l’orientation des plans des sites en transition;

---

<sup>5</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-022.pdf>, p.14



- f. La création et la gestion du PUN devraient favoriser l'apparition d'un espace éthique où les systèmes de connaissances autochtones et la science occidentale interagissent sur un pied d'égalité.

### 3. Gouvernance/gestion/cogestion

#### Modèles de gouvernance :

- a. En premier lieu, et cela est fondamental, les droits des peuples autochtones sur les territoires traditionnels desquels se trouvent les PUN, de même que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, doivent être respectés lors de l'établissement et de la gestion des PUN, quel que soit le modèle de gouvernance retenu;
- b. Étant donné que le contexte n'est pas le même partout au Canada, un éventail de modèles de gouvernance pourraient être envisagés pour les PUN, allant de la propriété et de la gestion complètes par Parcs Canada (comme pour le parc urbain national de la Rouge) à la propriété et à la gestion par d'autres autorités, en partenariat avec Parcs Canada. Les instances gouvernantes pourraient être fédérales, provinciales, autochtones, régionales ou locales, et un partenariat avec le secteur privé (p. ex., particuliers, coopératives ou ONG<sup>6</sup>). Dans tous les cas, lorsqu'il y a un intérêt de la part des gouvernements ou communautés autochtones dont le territoire traditionnel abrite la zone visée, les options de gouvernance autochtone ou de cogouvernance devraient être explorées en priorité;
- c. Dans tous les cas, il faut s'assurer de l'existence d'espaces éthiques propices à la participation des peuples autochtones dès le début des discussions sur un PUN;
- d. Le mécanisme à privilégier pour établir et gérer les PUN est la législation. En effet, légiférer permettrait de mieux garantir l'atteinte des objectifs écologiques, sociaux et culturels des PUN à long terme et assurerait une meilleure reddition de comptes;
  - Nous recommandons la création d'un nouveau cadre juridique et d'une nouvelle loi habilitante au niveau fédéral qui définissent clairement les buts, les objectifs et les critères d'un PUN, y compris les options de gouvernance et de gestion.
  - Plusieurs parcs urbains nationaux de premier plan dans le monde sont basés sur la compréhension du rôle de la législation comme moteur de la protection, de la restauration et de la réduction des atteintes aux paysages valorisés.

**Exemples :** Grand Stockholm; projet du parc Yongsan (Séoul)<sup>7</sup>; Western Sydney Parklands<sup>8</sup>; PUN de la Rouge.

- e. Indépendamment du modèle de gouvernance, des accords exécutoires régissant l'établissement du PUN, de même que sa gestion et son financement continu, doivent être conclus avec toutes les instances dirigeantes. Ces accords doivent inclure les exigences à respecter pour satisfaire aux critères et normes du PUN, ainsi que les conséquences si la ou les autorités dirigeantes y contreviennent;

---

<sup>6</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-022-Fr.pdf> (p. 26)

<sup>7</sup> [https://www.researchgate.net/publication/331360035\\_The\\_Process\\_of\\_Creating\\_Yongsan\\_Park\\_from\\_the\\_Urban\\_Resilience\\_Perspective](https://www.researchgate.net/publication/331360035_The_Process_of_Creating_Yongsan_Park_from_the_Urban_Resilience_Perspective)

<sup>8</sup> <https://www.westernsydneyparklands.com.au/assets/POM2030/PlanOfManagement2030-Final.pdf>



- f. Comme le reconnaît l'[outil d'aide à la décision En route vers l'objectif 1 du Canada](#) en matière d'aires protégées et d'autres mesures efficaces de conservation (AMEC), il est essentiel que les instances dirigeantes disposent de mécanismes et de l'autorité nécessaires pour s'assurer qu'aucune activité incompatible avec la conservation de la biodiversité n'ait lieu et que les activités compatibles soient gérées efficacement. Cela sera particulièrement important en milieu urbain complexe
- g. Il faudra prévoir des organes consultatifs externes pour assurer la transparence, le suivi et l'évaluation des activités et de l'efficacité de la gestion. Sous leurs différentes formes (conseils, comités, panels, tables rondes, etc.), les organes consultatifs externes contribuent à la bonne gouvernance et offrent une variété d'avantages, notamment une plus grande transparence et un meilleur accès à l'information, ainsi que la garantie que les connaissances, l'expertise et l'expérience sont au centre du processus de prise de décisions et de planification. La structure de ces organes consultatifs est assez souple, sous réserve de quelques considérations importantes :
- Vu la structure du réseau de parcs urbains nationaux, un système à deux niveaux sera probablement le plus efficace : un organe consultatif au niveau du parc et un au niveau national;
  - Chaque organe consultatif doit avoir un mandat clair détaillant ses fonctions et responsabilités, ainsi que la manière dont il est censé interagir avec son homologue;
  - Les principes de constitution des organes consultatifs doivent être clairement définis. Ces groupes doivent disposer des ressources et du financement nécessaires pour agir.
- Exemple** : Marseille – Parc national des Calanques (conseil d'administration; conseil scientifique; conseil économique social et culturel)<sup>9</sup>.
- h. Indépendamment du modèle de gouvernance, tous les nouveaux parcs urbains nationaux doivent satisfaire à un critère d'« additionnalité » avec les mesures déjà en place pour protéger et restaurer les sites concernés. En d'autres termes, toute participation à un PUN doit aboutir à des résultats clairs et significatifs en matière de conservation, tels que l'amélioration de la protection juridique, l'acquisition de terres, la prise d'engagements et le renforcement des capacités en matière de rétablissement et de surveillance écologiques, etc.

### Exigences en matière de gestion

- a. La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique doivent être explicitement définis comme la principale priorité de gestion des PUN, comme c'est le cas pour le parc urbain national de la Rouge. Cela garantit que les PUN tombent sous le coup de la définition d'aire protégée de l'UICN et du Canada, et que les instances dirigeantes savent qu'elles doivent, en priorité, dans tous les aspects de la gestion du parc, s'efforcer d'améliorer continuellement la santé et l'intégrité globales des écosystèmes du parc, en préservant ce qui existe et en s'efforçant de restaurer ce qui a été compromis ou perdu. Comme indiqué plus haut, ce principe doit être intégré dans la législation-cadre;

---

<sup>9</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-022-Fr.pdf> (p. 24)



**Exemple :** Le parc urbain national du Grand Stockholm<sup>10</sup>. Malgré son statut de zone d'intérêt culturel national, ce site continuait à faire l'objet de propositions de développement qui exerçaient une forte pression pour qu'il change de vocation. Cette situation critique et le processus créatif qui s'est ensuivi ont conduit à l'adoption d'une loi faisant de ce site un parc urbain national.

- b. Un espace éthique doit être créé pour assurer que les différents systèmes de connaissance – savoir autochtone et science occidentale – ainsi que les processus qui s'y rapportent, sont considérés sur un pied d'égalité dans la prise de décisions;
- c. Des initiatives de gardiens autochtones pourraient jouer un rôle précieux dans la gestion des PUN et devraient être soutenues;
- d. Les plans de gestion devraient être élaborés selon un processus transparent et public, et assortis d'une obligation légale de révision quinquennale, compte tenu des pressions intenses et changeantes qui prévalent en milieu urbain et qui requièrent une approche de gestion adaptative;
- e. Il faut prévoir un suivi et des rapports publics réguliers sur la santé de l'écosystème et la réalisation des objectifs de gestion;
- f. Le risque qu'un PUN soit victime de son succès est élevé; des stratégies de gestion de la fréquentation et de l'utilisation par les visiteurs doivent être élaborées et mises en œuvre dans tous les PUN;
- g. Pour aider à contrôler les effets de lisière et l'empiétement, et pour maximiser la contribution des PUN aux grands objectifs de conservation des paysages, il est important de gérer le paysage environnant d'une manière favorable à la conservation. Les autorités de gouvernance ou de gestion doivent être chargées de travailler avec les propriétaires fonciers et les autorités de gouvernance des alentours pour préserver ou rétablir les connexions écologiques avec le reste du paysage, et pour gérer les effets de lisière et les conflits entre humains et la faune;
- h. Les NUP pourraient être gérés ou cogérés par une structure privée<sup>11</sup>, typiquement des ONG<sup>12</sup>, sur une base collaborative, coopérative et communautaire, incluant des groupes de bénévoles bien gérés et encadrés, en plus ou à la place du ou des gouvernements;
- i. Bien qu'il existe différentes options et différents modèles de gouvernance pour les PUN, le financement principal pour le fonctionnement du parc, la sensibilisation, la surveillance et l'application de la loi devrait être assuré par le gouvernement fédéral selon des mécanismes de financement spécialement conçus à ces fins;

**Exemples :**

- Jamaica Bay-Rockaway Parks (New York)<sup>13</sup>. Partenariat public-privé créé pour faciliter la relation unique entre la ville de New York et le National Parks Service, Jamaica Bay-Rockaway Parks Conservancy, inc. (JBRPC) œuvre à l'élargissement de l'accès au public, au développement des possibilités récréatives et éducatives, à la promotion de la gestion

---

<sup>10</sup> <https://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art39/>

<sup>11</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf> (p. 26)

<sup>12</sup> <https://www.cbd.int/doc/c/757d/e6ee/5c0b072897b58d2af9237a10/mcb-em-2018-01-oecd-submission2-en.pdf> (p. 240)

<sup>13</sup> <http://www.jbrpc.org/>



citoyenne et du bénévolat, à la préservation et à la restauration des zones naturelles, y compris les zones humides et l'habitat des espèces sauvages, à l'amélioration des ressources culturelles et à la durabilité à long terme des parcs.

- Parc urbain national du Grand Stockholm<sup>14</sup> et complexe d'aires protégées de la chaîne de Cantareira (Sao Paulo)<sup>15</sup>. Des structures issues de mouvements sociaux ou de réseaux sociaux, façonnées par des organisations de la société civile, peuvent avoir une grande influence et stimuler des initiatives populaires, ce qui montre que la protection des espaces verts urbains peut reposer sur une société civile active et organisée plutôt que sur les pouvoirs législatifs.
- Friends of Bird's Hill Park, Manitoba<sup>16</sup>. Une association démocratique sans but lucratif et bénévole de personnes dévouées à la conservation de l'environnement naturel du parc, dont la vision est d'être une « organisation florissante qui collabore avec des partenaires et avec la direction du parc provincial Birds Hill afin d'éduquer le public sur le patrimoine naturel du parc et de favoriser un environnement naturel sain ».
- Possibilités multiples d'intendance d'un PUN, notamment dans le cadre du programme de gardiens autochtones (comme Thaidene Nënë ou Haida Gwaii).

#### 4. Activités compatibles et incompatibles avec les PUN

Les normes internationales et nationales (soit celles de l'UICN et d'En route vers l'objectif 1 du Canada) exigent l'interdiction de toute activité industrielle dans les aires protégées, y compris dans les parcs urbains nationaux, ainsi que de toute autre activité ayant un impact négatif sur l'intégrité écologique d'un PUN<sup>17</sup>. Les activités autorisées dans un PUN doivent être gérées par les instances dirigeantes, d'une manière compatible avec les objectifs de conservation du PUN<sup>18</sup>.

Toutes les activités existantes doivent être évaluées afin de mesurer leur impact négatif ou positif sur l'objectif de conservation du PUN. L'organe de gouvernance du PUN doit évaluer et peser les risques et les avantages liés à la poursuite de l'activité en question et envisager des options de rechange, y compris la cessation progressive ou la relocalisation de l'activité. Dans tous les cas, l'organe de gouvernance du PUN doit appliquer le *principe de précaution* afin de s'assurer que l'intégrité écologique du PUN n'est pas affectée ou menacée.

**Exemple :** La vision du PUN de la Rouge d'une communauté agricole dynamique – Parcs Canada et les agriculteurs du parc travailleront main dans la main pour donner un rôle clé à l'agriculture dans le parc, en tant qu'élément d'un paysage protégé vital et diversifié, en tant que facteur de préservation ou de rétablissement de l'intégrité écologique du parc, en tant que source de possibilités éducatives pour les visiteurs et en tant que soutien à la durabilité alimentaire de la région.

---

<sup>14</sup> <https://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art39/>

<sup>15</sup> <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-fr.pdf> (p. 18)

<sup>16</sup> <https://friendsofbirdshillpark.ca/>

<sup>17</sup> <https://static1.squarespace.com/static/57e007452e69cf9a7af0a033/t/5c6b0c981905f44fe48d3a84/1550519450986/Pathway-Report-Final-FR.pdf>

<sup>18</sup> <https://static1.squarespace.com/static/57e007452e69cf9a7af0a033/t/5c94cb199140b7492eaad735/1553255193848/Pathway+to+Target+1+Decision+Support+Tool+%28EN%29.pdf>



Par souci de clarté, la SNAP Canada reconnaît que des dispositions spéciales pour les itinérants seront nécessaires (voir la recommandation 2.2.b).

### Infrastructures nouvelles ou planifiées et infrastructures existantes

Dans le cadre du processus de planification de la gestion préalable à la création d'un PUN, les infrastructures existantes jugées incompatibles avec le PUN devraient être cataloguées et évaluées afin de déterminer les mesures d'atténuation ou de compensation potentielles susceptibles de minimiser, de gérer et d'améliorer efficacement leur impact sur les caractéristiques du PUN (faune et flore indigènes, patrimoine culturel, paysage diversifié, etc.).

Le développement d'infrastructures nouvelles ou planifiées à l'intérieur du parc doit être limité au fonctionnement du PUN et à l'expérience des visiteurs (p. ex., installations d'accueil) et ne doit pas compromettre le rétablissement et la préservation de l'intégrité écologique. Le développement d'infrastructures naturelles et vertes doit être privilégié, et le développement d'infrastructures grises envahissantes et nuisibles doit être évité, si possible, y compris dans le voisinage immédiat du PUN et dans sa zone tampon.

L'opportunité du développement d'infrastructures nouvelles ou planifiées à proximité d'éléments écologiques, culturels ou paysagers majeurs du PUN doit être évaluée sous l'angle de la biodiversité et de la durabilité, dans le cadre du processus d'approbation de la planification du PUN et des politiques et orientations connexes. Le développement de toute infrastructure nouvelle ou planifiée jugée essentielle à l'exploitation du parc, à l'intérieur ou à proximité d'une aire protégée, doit être : évalué sous l'angle de la biodiversité et de la durabilité (matériaux durables, hauteur et empreinte écologique); cohérent avec l'environnement du parc (paysage visuel); optimisé pour la préservation écologique et culturelle; et en conformité et en harmonie avec les politiques d'aménagement locales, les politiques du parc et les meilleures pratiques de développement à l'intérieur ou à proximité d'aires protégées.

Les projets d'infrastructures nouvelles ou planifiées doivent suivre les mêmes lignes directrices dans les PUN que dans les autres parcs nationaux<sup>19</sup>. Il faut donc appliquer le cadre d'aide à la décision de Parcs Canada au titre de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, la majeure partie des projets étant soumise à une évaluation d'impact courante préapprouvée, à une évaluation d'impact de base ou à une évaluation d'impact détaillée. Il faut en outre collaborer avec les parties prenantes et suivre un processus de consultation transparent et réglementé.

#### Exemples :

- Des comités spéciaux formés dans l'UE et au Royaume-Uni supervisent la transition des infrastructures grises aux infrastructures vertes;
- Dans l'UE, le réseau Natura 2000 est renforcé par le développement d'un réseau d'infrastructures vertes connectées (un réseau naturel transeuropéen)<sup>20</sup>;

<sup>19</sup> <https://www.pc.gc.ca/fr/nature/eie-eia/processus-process/projet-project/itm1b-2>

<sup>20</sup> <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/green-infrastructure/building-a-coherent-trans-european>



- Loi sur les parcs urbains nationaux (Stockholm)<sup>21</sup> : « Dans un PUN, il est permis de créer de nouvelles zones bâties et de nouvelles installations et de prendre d'autres mesures uniquement si cela peut se faire sans empiéter sur le paysage ou l'environnement naturel du parc et sans que les qualités naturelles et culturelles du paysage historique ne soient autrement endommagées. »

## 5. Zonage

Les PUN sont avant tout créés pour protéger des écosystèmes écologiques et culturels de grande importance, mais comportent aussi de vastes zones récréatives, ce qui justifie une approche de protection à plusieurs niveaux. L'emploi d'un système de zonage (qui pourrait être celui appliqué par Parcs Canada dans les parcs nationaux du Canada) est donc fortement recommandé. La nécessité de cette mesure s'explique également par les pressions supplémentaires exercées sur les PUN, notamment la proximité des grands centres urbains, la taille généralement réduite des parcelles d'habitat naturel restantes et l'hostilité générale plus élevée de la matrice environnante dans les zones urbaines plus développées et plus densément peuplées.

Un PUN donné peut compter autant de zones que nécessaire, selon les valeurs, objectifs et défis qui lui sont propres. Du point de vue de la planification de la gestion, il est primordial que le zonage fasse partie intégrante du processus<sup>22</sup>. Le zonage est indispensable à la conception et à la gestion optimales des PUN en raison de la nature souvent fragmentée et déconnectée des écosystèmes que les PUN sont censés protéger. Comme pour les parcs nationaux, tout changement au zonage d'un PUN constitue une importante modification au plan de gestion du PUN et ne peut intervenir qu'à la suite d'une évaluation environnementale, d'un avis et d'une consultation du public à ce sujet.

Il est probable que les différentes parcelles d'un PUN ne soient pas directement adjacentes. Par conséquent, les objectifs, critères et principes de connectivité doivent être fixés dès le départ, et une zone tampon englobant l'ensemble du PUN doit être délimitée et gérée comme un élément essentiel du PUN, en particulier aux endroits où des caractéristiques écologiques ou culturelles ou d'autres éléments du paysage sont présents ou doivent être restaurés.

### Exemples :

- Le système de zonage de Parcs Canada dans le cadre du processus de planification de la gestion des parcs nationaux.
- Parc national Bukhansan (Séoul), bandes de protection spéciale dans les parcs<sup>23</sup>.

## 6. Intégration au paysage environnant; zones tampons et connectivité

<sup>21</sup> Schantz, P. (2002) Summary. Nationalstadsparken – The National Urban Park – An Experiment in Sustainable Development. Studies of values, law application and developmental projects.

In: Lennart Holm, Peter Schantz (ed.), Nationalstadsparken – ett experiment i hållbar utveckling.: Studier av värdefrågor, lagtillämpning och utvecklingslinjer (pp. 249-261). Stockholm : Formas  
<http://gih.diva-portal.org/smash/get/diva2:742/FULLTEXT02.pdf>

<sup>22</sup> [http://rem-main.rem.sfu.ca/theses/TheDeAmy\\_2011\\_MRM517.pdf](http://rem-main.rem.sfu.ca/theses/TheDeAmy_2011_MRM517.pdf) pg. 104

<sup>23</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-022-Fr.pdf> p. 33



Bien que les aires protégées soient au cœur de la conservation de la nature, elles ne suffisent pas, à elles seules, à protéger la plupart des écosystèmes et à prévenir la perte de biodiversité. Des mesures actives doivent être prises pour préserver, améliorer et restaurer la « matrice environnante », qui se définit comme les zones autour de ces sites de conservation principaux et la connectivité entre ces sites. À cette fin, la gestion active du paysage environnant des PUN, la désignation d'une zone tampon ou la combinaison de ces deux mesures sont recommandées.

La gestion active du paysage environnant d'un PUN ou l'existence d'une zone tampon spécifique contribueront également à atténuer les menaces liées à l'urbanisation. Situés à l'intérieur et à la périphérie des centres urbains, les PUN seront davantage soumis aux effets de l'urbanisation que les aires protégées traditionnelles. Ces effets comprennent entre autres : un effet de lisière plus important, qui entraîne une fréquence plus élevée d'incendies, crée une plus grande exposition à la pollution, au bruit, au vandalisme et au crime, aux espèces envahissantes et aux conflits entre humains et faune sauvage. Parmi les autres menaces, citons l'étalement et l'empiètement urbains, ainsi que la pression supplémentaire résultant de l'accumulation de plusieurs de ces menaces en même temps (effets cumulatifs).

Toute zone tampon ou zone de gestion active doit être prévue au moment de la création du parc, et définie et acceptée par les parties. Les pratiques de gestion à l'intérieur de ces zones doivent contribuer à la conservation et empêcher l'empiètement sur le PUN. Idéalement, les zones tampons ne devraient pas être considérées comme faisant partie d'un PUN, mais devraient être intégrées à la politique locale d'aménagement à perpétuité et dans le respect des meilleures pratiques et des normes nationales et internationales. Si des zones tampons s'avèrent nécessaires autour d'un PUN, elles doivent être conçues de façon à protéger les caractéristiques écologiques et culturelles essentielles du PUN de toutes les activités voisines incompatibles.

Le succès des zones tampons et des zones de gestion active repose en grande partie sur leur mise en œuvre. Sans une gestion efficace, la création d'une aire protégée et la restriction du développement à l'intérieur de ses limites pourraient entraîner par ricochet un déplacement des constructions et une plus grande densité de développement dans son voisinage immédiat<sup>24</sup>. Ce déplacement pourrait accentuer « l'effet de barrière qui limite la dispersion des espèces, entraînant une réduction de la connectivité du paysage et un isolement accru de l'aire protégée »<sup>25</sup>.

La connectivité doit être considérée comme un critère de réussite essentiel de la conception et de la gestion des PUN. Des corridors écologiques et de connectivité bien conçus et gérés faciliteront les déplacements de la faune et soutiendront les processus écosystémiques, ce qui est particulièrement important dans les paysages très urbanisés du Sud du pays. Il convient donc, puisqu'ils dépendent l'un de l'autre, d'intégrer le programme de PUN de Parcs Canada au programme de corridors écologiques de l'Agence, et de s'assurer que tout autre projet pertinent du gouvernement fédéral cadre avec leurs objectifs et contribue à les atteindre.

## 7. PUN « en transition »

Cette désignation permet aux sites qui ne répondent pas actuellement aux normes de l'UICN en matière d'aires protégées d'être inscrits comme sites « en transition ». Ces derniers doivent avoir des

<sup>24</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351989420308325> section 4.2

<sup>25</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351989420308325> section 4.2



plans de gestion spéciaux qui démontrent concrètement (avec des conditions et des délais précis) comment le site répondra aux normes d'une aire protégée, par exemple, le rétablissement de l'intégrité écologique. Ce plan de transition doit être intégré dans les accords de création du PUN, accompagné de résultats mesurables et d'indicateurs de performance clés. Ce n'est que lorsque ces résultats et indicateurs seront atteints que le statut de PUN « en transition » sera levé.

Il est très important que la désignation de site en transition ne se fasse pas au détriment de la qualité ou de la valeur des aires protégées, et qu'il n'y ait pas, au cours de la période de transition, une augmentation des plans ou des propositions d'infrastructures, de même que d'activités industrielles, qui seraient autrement soumises à un examen plus approfondi ou interdites. Les parcs urbains avec pelouses et parterres de fleurs ne doivent jamais être considérés comme des aires protégées urbaines.

## **8. Suivi et évaluation; indicateurs de succès**

L'efficacité et la contribution des parcs urbains nationaux aux objectifs, de conservation, sociaux et autres, doivent être mesurées au moyen d'indicateurs clairs et transparents, lesquels doivent être élaborés dans le cadre du processus de planification de la gestion du PUN. Le processus de planification de la gestion du PUN, répété tous les cinq ans, est le principal instrument d'élaboration d'une stratégie de gestion afin d'atteindre les buts et les objectifs établis pour le PUN. Le processus de planification de gestion de Parcs Canada permet une participation étroite et significative du public et des parties prenantes. Compte tenu de la nature collaborative des PUN, des dispositions supplémentaires pourraient être incluses dans le processus de planification de gestion afin de permettre des consultations et une participation encore plus étendues à ce processus.

Des organes consultatifs externes (au niveau national et propres à chaque parc) participeront au suivi et à l'évaluation des activités, tout en assurant la transparence et l'efficacité de la gestion. Parmi les autres processus de surveillance et d'évaluation pertinents pour les PUN, la table ronde semestrielle du ministre sur Parcs Canada permettrait au grand public et aux parties prenantes d'adresser des commentaires au ministre concernant son travail sur les PUN.

