

Plan national de conservation
Mémoire présenté au Comité permanent de la
Chambre des Communes
sur
l'Environnement et le Développement durable
Résumé

L'Association canadienne des propriétaires forestiers, la Fédération canadienne de l'Agriculture, la Fédération canadienne des propriétaires de boisés et l'Institut international du Sirop d'Érable représentent des intérêts de 500 000 propriétaires et gestionnaires de 95 millions ha de terres agricoles et forestières privées au Canada, ainsi que ceux de 15 000 producteurs commerciaux de sirop d'érable.

À la lumière de ce que nous connaissons du Plan national de conservation (PNC), nous présentons ici des idées qui favoriseraient la participation de propriétaires terriens privés et contribueraient à sa réussite. Nous espérons pouvoir contribuer davantage à son élaboration.

- Participation volontaire fondée sur des incitatifs plutôt qu'une réglementation;
- Élaboration du PNC en fonction du développement durable;
- Formulation d'objectifs à atteindre plutôt que de prescriptions à respecter;
- 80% des résultats découleront probablement de 20% des dispositions envisagées;
- Simplicité du plan et minimisation de la paperasserie autant que possible;
- Examen des pratiques actuelles de gestion des terres et adaptation en conséquence;
- Adoption d'une approche équilibrée;
- Importance critique d'un programme de communications avec le grand public;
- Compensation possible pour des pertes de productivité terrienne;
- Reconnaissance généralisée dans le PNC des droits de la propriété privée.

Les objectifs actuels de gestion des terres des entreprises agricoles et des propriétaires forestiers améliorent la productivité et soutiennent le développement durable.

Notre mémoire, à ce stade-ci de l'élaboration d'un Plan national de conservation, ne constitue pas un aval du PNC. Nous apprécions cette occasion de présenter des idées que nous estimons cruciales pour la réussite de tout plan de conservation que le gouvernement fédéral propose.

Mémoire au nom des entités suivantes:

Fédération canadienne de l'Agriculture (FCA)

Fondée en 1935 pour donner aux fermiers du Canada une voix globale à Ottawa, la Fédération canadienne de l'Agriculture est le plus grand regroupement de fermiers au Canada. Ses membres comprennent des organismes fermiers provinciaux, ainsi que des organismes inter-provinciaux et fédéraux de mise en marché de denrées provenant de toutes les provinces. Par le biais de ses membres, la FCA représente plus de 200 000 fermiers et fermes familiales qui gèrent 68 millions ha de terres agricoles.

Fédération canadienne des propriétaires de boisés (ACPB)

L'ACPB est une fédération d'associations provinciales de propriétaires de boisés en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique¹ représentant les intérêts de 450 000 familles rurales possédant environ 20 millions ha de forêts privées familiales à travers le Canada.

Institut international du Sirop d'Érable (IISÉ)

Les membres de l'IISÉ sont les associations provinciales de producteurs de sirop d'érable, les coopératives de tels producteurs et d'autres intervenants de l'industrie du sirop d'érable. On estime qu'il y a quelque 15 000 producteurs commerciaux de sirop d'érable au Canada. Cette production est importante tant sur des terres publiques que privées, selon les juridictions provinciales. L'industrie de l'érable se traduit par des recettes annuelles brutes d'environ 350 millions de dollars de produits de l'érable. Il existe un fort potentiel de croissance du marché mondial des produits d'érable purs. Cette industrie est un des meilleurs exemples au monde d'engagement à long terme en regard de l'aménagement durable.

Association canadienne des propriétaires forestiers (ACPF)

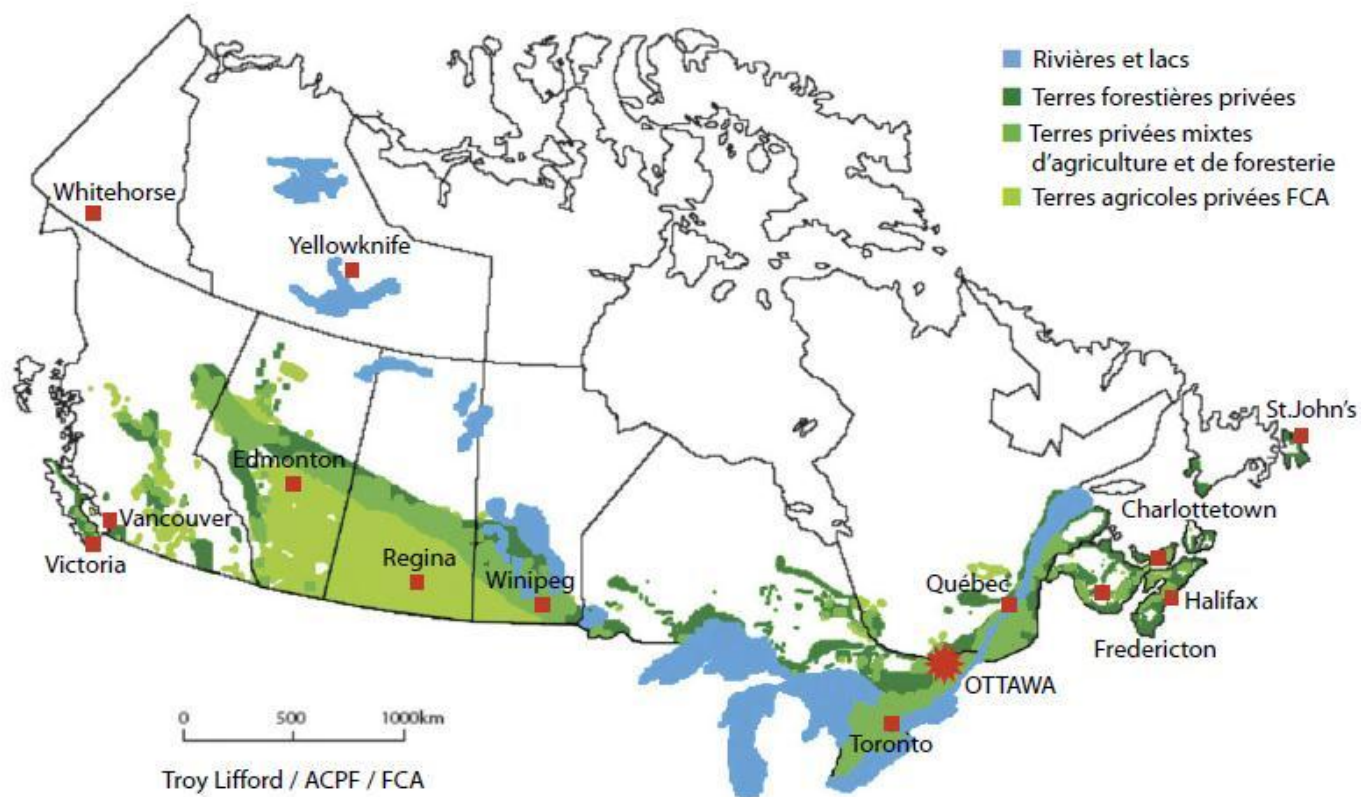
L'ACPF représente les intérêts des propriétaires de quelque 5 million ha de terres forestières, essentiellement les plus grands blocs au Canada. L'adhésion est offerte à tout propriétaire forestier, peu importe la taille de sa forêt.

Ensemble, nos organisations représentent les intérêts d'environ 500 000 propriétaires de quelque 95 millions ha (240 millions acres) de terres forestières et agricoles aménagées, productives et privées à travers le Canada. Cet immense territoire représente 95% des terres de propriété privée du Canada et est la source de l'entièreté de la production agricole du pays et 15-20% de l'approvisionnement national en bois.

Les terres privées constituent un volet important d'un Plan national de conservation et doivent faire partie intégrante de la mise en oeuvre du programme dans le respect des droits de propriété et du besoin d'incitatifs pour s'acquérir la participation des propriétaires.

¹ La Fédération des associations de boisés de la C.-B. (BCFWA) représente des propriétaires de boisés privés et des détenteurs de permis sur les terres de la Couronne. La participation de la BCFWA à ce mémoire ne concerne que les membres possédant des boisés privés.

Répartition régionale des terres forestières et agricoles privées au Canada



L'ACPF, la FCPB, l'IISÉ et la FCA présentent les idées suivantes pour examen par le Comité permanent de la Chambre des Communes sur l'Environnement et le Développement durable.

Principes:

Notre point de mire est le paysage privé aménagé ou travaillé du Canada.

- Nous estimons que le Programme visant l'atteinte des objectifs du Plan national de conservation devrait être volontaire et axé sur des incitatifs plutôt qu'une réglementation. Les incitatifs sauront déclencher l'aval des propriétaires terriens bien plus efficacement que des règlements ne le pourraient. Il est certes bien plus efficace de vérifier les réalisations et la performance des propriétaires se prévalant d'incitatifs offerts par le Programme que de détecter des manifestations de non conformité aux pratiques de conservation parmi les 500 000 propriétaires privés de 95 millions ha répartis à travers le pays.
- Le Plan et le Programme de mise en oeuvre qui en découlera devraient se fonder sur le concept de l'aménagement et de l'utilisation durables des ressources tant naturelles que

gérées des terres privées – agriculture, foresterie, chasse, pêche, tourisme, etc. Le développement durable implique un équilibre entre des valeurs sociales, économiques et environnementales.

- Le Plan national de conservation doit reconnaître les efforts et pratiques de conservation déjà adoptés par les propriétaires terriens privés.
- Le Plan national de conservation et le Programme de mise en oeuvre doivent établir une distinction nette entre les terres de propriété privée et celles de propriété publique et respecter les droits des propriétaires terriens privés. Cette politique de différenciation doit être intégrée aux grands concepts du Plan national de conservation, à la loi officialisant le Plan et tout Programme de mise en oeuvre visant l'atteinte des objectifs de conservation du Plan.

Le Programme de mise en oeuvre devrait avoir pour assise un partenariat entre tous les paliers de gouvernement et les propriétaires terriens. Il faut davantage de R&D, tout particulièrement en regard du contrôle des déprédateurs forestiers non indigènes. L'implication et la coopération des propriétaires terriens dans la détection sans délai de toute espèce invasive pouvant menacer la santé des ressources d'un paysage doivent être reconnues par tous les paliers de gouvernance. Ce Plan devrait comprendre des incitatifs et appuis à l'endroit des propriétaires terriens qui signalent rapidement la présence de déprédateurs dangereux sur leur propriété, contribuant ainsi à stopper leur invasion de paysages adjacents.

Analyse de la politique et du programme

- 1. Que cherchons-nous à réaliser?**
- 2. Quelle est la meilleure façon de s'y prendre?**
- 3. En aurons-nous pour notre argent?**

Ces trois questions s'appliquant à l'analyse de toute projet de politique ont été attribuées à Tommy Douglas.

Lignes directrices de l'élaboration d'un programme de mis en oeuvre:

- Le Plan devrait fixer des objectifs clairs:
 - Objectifs globaux à l'échelle nationale;
 - Objectifs régionaux reflétant les besoins des diverses régions du Canada; ainsi que
 - Objectifs ciblant davantage des paysages particuliers.
- Le Plan devrait énoncer des "Objectifs à atteindre" non pas des "Prescriptions à respecter". Il faut reconnaître les pratiques existantes sur des terres privées. La nature et les paysages sont trop divers pour que le Plan mène aux résultats escomptés par la seule voie d'une approche prescriptive. Nos antécédents nous ont enseigné que des mesures prescriptives fixes et rigides

d'aménagement des terres donnent naissance à une bureaucratie de contrôle dispendieuse et imposent des fardeaux administratifs additionnels aux propriétaires y participant.

- Pour qu'un Programme de mise en oeuvre marche, il faut que le Plan se fonde sur la règle proverbiale du 80/20. Typiquement, dans tout programme, 80% des résultats découlent de 20% des mesures adoptées. Les résultats ciblés doivent être clairs, simples, compréhensibles, réalisables et quantifiables. C'est pourquoi le choix des meilleurs indicateurs clefs est critique en regard de l'efficacité et d'une réussite mesurable. Les réalisations quantifiables justifieront le maintien du financement de la mise en oeuvre du Programme.
- Il faut reconnaître que tous les objectifs ne sauront être atteints sur toutes les parcelles de terre.
- La participation au Plan et au Programme de mise en oeuvre doit impliquer aussi peu de fardeau que possible aux titres administratif et bureaucratique. Les propriétaires/gestionnaires sont plutôt réfractaires aux formulaires de demande, processus d'approbation et rédaction de rapports qui impliquent beaucoup de paperasserie.
- Évaluation de pratiques actuelles et, si insuffisantes, élaboration et application de Meilleures pratiques de gestion (MPG) simples et efficaces pour amenuiser les répercussions sur les activités d'aménagement des terres forestières et agricoles. Il existe plusieurs ensembles de MPG élaborés par diverses instances provinciales et nos membres.
- Il faut reconnaître qu'un surcroît de protection/promotion d'une valeur donnée peut nuire à d'autres valeurs. Il faut une approche équilibrée. Les propriétaires forestiers et agricoles sont rompus à ces accommodements.
- Il faut reconnaître que les propriétaires terriens à eux seuls ne peuvent composer avec les conséquences du changement climatique en regard de la santé et de la gamme d'espèces d'un paysage naturel.
- Il faut offrir aux propriétaires terriens des incitatifs pour qu'ils acceptent de participer au Plan. Ces incitatifs se présentent sous divers jours:
 - Subventions pour défrayer certains projets;
 - Subventions pour couvrir les frais juridiques de servitudes de conservation et les frais récurrents de leur administration;
 - Compensation pour perte de production (corridors ripariens, protection d'habitats en perte de vitesse) ou encore pour appui à des modèles fondés sur les forces du marché ou la taxation pour que les propriétaires bénéficiaires de flux de revenus nets en fonction des valeurs associées aux Biens et services environnementaux (B&SE) provenant de leurs terres privées.

- Réduction des taxes foncières lorsque les propriétaires sont privés ou abandonnent volontairement des droits de mise en valeur et conviennent de protéger la vocation agricole ou forestière de terres à des fins d'intérêt public; et
- La participation au Plan national de conservation devrait conduire à une reconnaissance officielle et à un moindre fardeau administratif attendant à la conformité aux lois et règlements environnementaux.

L'appui et la participation des propriétaires terriens au PNC reposera sur le degré d'intégration de ces principes au Plan et au Programme de mise en oeuvre.

Programme de communications avec le grand public

Un programme de communications bien étoffé axé sur le grand public canadien urbain sera essentiel pour s'assurer du maintien du financement, ainsi que de la réussite et de la longévité du Programme.

- Ce programme devrait couvrir:
 - L'importance et les retombées de l'aménagement durable du paysage formé de terres agricoles et forestières privées;
 - Les droits des propriétaires terriens de gérer leurs terres agricoles et forêts en fonction de la production de bois, nourriture, fourrage et fibre, ainsi que des bienfaits socio-économiques qu'en tire la société en conséquence;
 - Les objectifs de conservation du PNC; et
 - Les retombées des activités de conservation découlant du Programme de mise en oeuvre.

Biens et Services environnementaux (B&SE)

Quoique l'objectif principal de la gestion des aires forestières et des terres agricoles soit la production de nourriture, moulée, fibre et bois, la fourniture de B&SE est un facteur-clef.

Ces facteurs (explicités en annexe I) sont :

- **Régulation des bassins versants et contrôle des inondations**
- **Conservation de la qualité de l'eau**
- **Conservation de la qualité des sols**
- **Habitat faunique**
- **Conservation de la biodiversité**
- **Puits de carbone**
- **Loisirs en plein air**
- **Esthétique paysagère**

Ces B&SE proviennent d'aires forestières et de terres agricoles gérées en vue d'en tirer une gamme de produits dont la société a besoin. Présentement, le grand public canadien apprécie ces B&SE en qualité de biens «virtuellement gratuits». Les propriétaires n'en dérivent aucune compensation et le public ne reconnaît pas la valeur de ces bienfaits provenant de terres privées.

Le Programme de mise en oeuvre du PNC pourrait comprendre une approche explicite pour reconnaître à juste titre les bienfaits découlant de ces B&SE et proposer, puis tester, des incitatifs fondés sur les taxes foncières ou le marché encadrant leur production.

Le PNC pourrait veiller à ce que la loi sur l'environnement et la conservation soit axée sur la fourniture de ces B&SE.

Afin de tirer le maximum (80/20) des actions découlant d'un plan de mise en oeuvre, nous estimons que des mesures menant :

- à encourager les propriétaires des forêts à les maintenir en forêt, en fonction des habitats fauniques et de la production de bois;
- au soutien de la production agricole tout en étoffant les pratiques d'aménagement dont provient un flux constant de B&SE;
- à la régulation des bassins versants, au contrôle des inondations et à la conservation de la qualité de l'eau – particulièrement pour protéger une source d'eau potable communautaire;

se traduiront par des avantages dans les sept catégories de B&SE mentionnées ci-dessus.

Perte de productivité

Le retranchement de terres productives, sans réduction du fardeau des taxes foncières, peut diminuer significativement le revenu net annuel du propriétaire terrien. Cette diminution n'est ni ressentie ni comprise par les gens qui ne font pas partie de l'économie rurale.

Revenu annuel par hectare de terre forestière: 80\$ à 200\$/ha, selon l'endroit.

Revenu annuel par hectare de terre agricole: 711\$ (moyenne canadienne).

Soustraction de terres à la production

Les familles vivant de l'agriculture ou de la foresterie subiront une perte financière immédiate si certaines terres sont soustraites du domaine productif; par exemple, du terrain placé sous stricte réserve en qualité de corridor riparien visant la protection de l'eau et de l'habitat aquatique.

- Une bande riparienne étroite (15 m) de chaque côté d'un cours d'eau représente 3 ha de terre productive par kilomètre de cours d'eau protégé
- Une bande riparienne large (50 m) pour protéger une source d'eau potable communautaire retranchera 10 ha de terre productive par kilomètre de cours d'eau protégé. Les bandes ripariennes très larges peuvent rendre difficile, voire impossible, la gestion du reste du terrain.

Annexe I

Les terres privées forestières et agricoles des régions peuplées du Canada fournissent la majeure partie de leurs B&SE. Il faudrait encourager les propriétaires de ces terres à les maintenir comme paysages productivement travaillés et, à ce titre, leur offrir des incitatifs pour maximiser/optimiser leur production et la fourniture de B&SE. Lorsque l'on adopte une approche comprenant l'aménagement paysager, les forêts et les terres agricoles produisent une diversité de B&SE chacune à sa façon et en synergie.

Les biens & services environnementaux comprennent :

- **Régulation des bassins versants et contrôle des inondations:** Vu leur emplacement à proximité de régions habitées, les forêts privées sont souvent essentielles à la régulation des bassins versants et au contrôle des inondations. À l'encontre des terres déboisées ou des secteurs urbains, le bassin versant boisé est bien plus apte à retenir de l'eau dans le sol, recharger la nappe phréatique et modérer le ruissellement pendant les pluies fortes et la fonte des neiges.
- **Conservation de la qualité de l'eau:** les forêts aident à maintenir deux volets clefs de la qualité de l'eau – température de l'eau et sédimentation. L'ombre des arbres aide à conserver la fraîcheur de l'eau. Celle-ci à son tour retient une plus forte teneur en oxygène qu'une eau tiède. De plus, quand des insectes tombent des branches près des cours d'eau ils deviennent de la nourriture pour poissons et autres espèces aquatiques. D'autre part, l'érosion est la principale cause de sédimentation. Un bassin versant boisé est moins affecté par le ruissellement et l'érosion. Tout surcroît de sédiments peut endommager les branchies des poissons et détruire des frayères. Les forêts privées, tout particulièrement, contribuent de façon significative à la conservation d'habitats aquatiques et à la pureté de l'eau de consommation.
- **Conservation de la qualité des sols:** la qualité et la productivité des sols peuvent être dégradés par de piètres pratiques d'aménagement et de culture. Il importe d'éviter la déperdition des nutriments des sols pendant la récolte et de conserver le contenu organique et nutritif des sols cultivés.
- **Habitat faunique:** exception faite des régions densément peuplées, le Canada possède encore la majeure partie de son couvert forestier. Dans les régions peuplées, et dans d'autres qui sont passées à l'agriculture, ce sont les boisés de fermes et autres terres boisées qui constituent d'importants habitats fauniques pour animaux, oiseaux et amphibiens.
- **Conservation de la biodiversité:** De nombreuses espèces d'arbres, buissons, végétation au sol, oiseaux, amphibiens et insectes comptent sur des écosystèmes forestier pour s'épanouir. Le déboisement, la conversion à l'agriculture et l'étalement urbain contribuent à une perte de biodiversité. Les terres forestières privées se situent plutôt dans la bande sud du Canada (voir la carte de la page 3). Ces régions sont plus productives et offrent des habitats à des espèces qui y sont indigènes. En conservant leur couvert forestier, les propriétaires de terres privées contribuent de façon importante à la protection de la biodiversité et au maintien d'écosystèmes forestiers florissants. Il faudrait offrir des incitatifs significatifs à ces propriétaires pour qu'ils maintiennent leurs couverts forestiers.
- **Réservoir forestier de carbone:** l'on reconnaît bien que les forêts constituent un grand puits de carbone. Les arbres captent du carbone atmosphérique grâce à la photosynthèse, carbone qu'ils

engrangent pendant leur croissance. À son état vert, le bois comprend en poids 50% d'eau et 25% de carbone. Le puits national de carbone forestier demeurera stable si les terres forestières conservent un sain état de croissance. D'autre part, les opérations d'aménagement forestier se font sans incidence sur le puits de carbone forestier en autant qu'il y ait une régénération prompte des aires récoltées. La majeure partie du carbone récolté se retrouve dans les produits de bois solide, d'où une augmentation nette du puits de carbone. De plus, les sols agricoles peuvent également servir de puits de carbone grâce aux pratiques de cultivation à faible ou absence de labour. Ceci diminue l'échappement de dioxyde de carbone, tout en améliorant la qualité des sols.

- **Récréation en plein air:** les terres forestières, ainsi que les lacs et cours d'eau sont une excellente source de récréation en plein air – chasse, pêche, randonnée pédestre, ski de fond et course dans la nature, kayak et camping, sans compter le ressourcement auprès de Dame nature. Les forêts privées se situant près des aires peuplées, elles servent souvent de lieux de récréation.

- **Esthétique paysagère:** Les collines et montagnes boisées du Canada fournissent un arrière-plan touristique. Elle sont une occasion de détente pour les Canadiens, tant urbains que ruraux. Souvent, les paysages que nous apprécions sont le résultat d'une gestion prudente par des propriétaires agissant à titre individuel. De nombreux Canadiens accordent une grande valeur aux paysages comprenant un amalgame de boisés et de terres agricoles, ce qui justement se traduit par une diversité d'habitats.

Ces B&SE proviennent d'aires forestières gérées pour en tirer des produits utiles à la société. Ils font l'affaire du public canadien à titre de biens virtuellement gratuits. Les propriétaires n'en tirent aucune rémunération et le grand public ne reconnaît pas la valeur de ces B&SE provenant de terres privées. Une reconnaissance tangible et un soutien financier favorisant la production de B&SE en augmenteraient la quantité et la qualité.