



REGAGNER LE TERRAIN PERDU

La conservation de la Forêt Boréale en Alberta et les crédits de compensation pour perte de biodiversité

Sommaire

La Forêt Boréale du Canada renferme le quart des dernières forêts intactes de la planète. Cet écosystème, l'un des plus grands en son genre encore intact à l'échelle de la planète, est habité par une faune abondante, dont des oiseaux chanteurs migrateurs, des sauvagines, des ours, des loups et les plus grandes populations de caribou au monde. De plus, la Forêt Boréale soutient de nombreux aménagements traditionnels du territoire ainsi que des écoservices dont le stockage du carbone et le recyclage de l'eau.

La région naturelle de la Forêt Boréale de l'Alberta couvre 58 % du territoire de la province et constitue la majorité de son sol forestier. En Alberta, la Forêt Boréale subit des perturbations anthropiques considérables découlant de la construction de routes, de la prospection sismique, de la production pétrolière et gazière, de la récolte de bois, d'activités récréatives et de régimes de perturbations naturelles.¹

Le nord-est de l'Alberta, particulièrement la municipalité régionale de Wood Buffalo (MRWB), est une région qui connaît d'importants mouvements. Elle est soumise à des pressions uniques en raison de l'extraction des sables bitumineux exploitables de l'Alberta, qui devrait contribuer à la création d'une importante empreinte durable au cours des 50 prochaines années.² En plus des sables bitumineux, la région abrite la zone couverte par l'entente sur la mise en valeur des ressources forestières conclue avec Alberta-Pacific Forest Industries Inc. (Al-Pac) – une des plus importantes zones régies par une entente de mise en valeur des ressources forestières de la province. En vertu de cette entente, Al-Pac est responsable de la gestion des valeurs non ligneuses de la forêt et a la certification du Forest Stewardship Council. Conformément aux exigences de cette certification, Al-Pac doit fonder sa planification et ses pratiques sur des processus écologiques boréaux qui assureront la pérennité des valeurs naturelles du territoire.³

Le système de réglementation actuellement en place dans le secteur énergétique met principalement l'accent sur des exigences en matière d'évaluation des incidences environnementales et de remise en état pour atténuer les effets du développement. Toutefois, reste à voir si la MRWB pourra être remise en état lorsque les activités minières en surface seront terminées. L'empreinte déjà laissée par le développement, en plus de l'envergure et des effets potentiellement irréversibles de l'exploitation des sables bitumineux, crée un besoin urgent de développer des nouveaux outils d'aménagement du territoire pour prévenir des dommages durables et irréversibles causés à la MRWB.

Le présent rapport, commandé par l'Initiative boréale canadienne, examine la possibilité de créer des crédits de compensation pour perte de biodiversité en tant qu'outil pour atténuer les effets du développement industriel sur la MRWB. Il vise à examiner les options qui permettraient d'atteindre les objectifs de biodiversité fixés pour l'ensemble du territoire de la MRWB, en mettant l'emphase sur des perspectives d'atténuation des impacts du développement sur la MRWB dans le cadre d'un programme-pilote de compensation pour perte de biodiversité. Alors que le rapport se concentre sur l'étude de cas de la MRWB, les concepts qui y sont décrits peuvent facilement être appliqués à la gestion de l'ensemble de la Forêt Boréale du Canada.

L'idée fondamentale sur laquelle reposent les crédits de compensation pour perte de biodiversité sous-entend qu'il est possible d'atténuer les effets de la perturbation d'écosystèmes et de la perte d'habitats par la remise en état ou la conservation de zones forestières de substitution afin de prévenir les pertes nettes d'habitats critiques. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale définit l'atténuation comme « l'élimination ou la réduction des effets environnementaux négatifs d'un projet, ou la lutte contre ces effets, y compris la réparation de tout dommage causé à l'environnement par ces effets, soit par le remplacement, la restauration, la compensation ou d'autres moyens » (nous avons ajouté l'emphase).⁴ Le U.S. Bureau of Land Management définit l'atténuation pour inclure : « [...] (a) éviter; (b) minimiser les impacts en limitant l'ampleur ou le degré; (c) corriger l'effet par la réparation, la réhabilitation ou la remise en état; (d) réduire ou éliminer progressivement l'effet par des activités de préservation et d'entretien durant la vie de l'action; et (e) compenser l'effet par le remplacement ou la substitution de ressources ou d'environnements » (nous avons ajouté l'emphase).⁵ Ces définitions laissent clairement entendre que les crédits de compensation peuvent constituer un volet essentiel de tout programme d'atténuation.

Des programmes de crédit de compensation pour perte de biodiversité ont été proposés ou imposés ailleurs. Par exemple, en vertu de la loi américaine sur les espèces en voie de disparition, les promoteurs peuvent atténuer les impacts de leurs activités sur les espèces en voie de disparition en achetant des crédits de compensation d'espèces spécifiques auprès d'une « banque de conservation ». Bien qu'ils soient utilisés dans d'autres juridictions, il reste encore à appliquer des programmes de crédits de compensation pour perte de biodiversité à la Forêt Boréale.

Ce rapport présente d'abord un survol du contexte écologique des crédits de compensation pour perte de biodiversité dans la MRWB. Des exemples de programmes de crédits de compensation pour perte de biodiversité sont invoqués pour illustrer comment ces outils pourraient atténuer les effets du développement dans la MRWB.

L'examen de la faisabilité des options en matière de compensation est exploré plus en profondeur par le moyen d'entrevues qualitatives réalisées auprès de trente-trois intervenants-clés, dont onze représentants de l'industrie, huit représentants gouvernementaux, sept représentants d'organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE), cinq représentants autochtones et deux représentants du milieu universitaire. Quatre types de programmes de compensation pour perte de biodiversité dans la MRWB ont été décrits aux répondants qui ont dû déterminer les forces, les faiblesses, les possibilités et les obstacles associés à chaque option. Les entrevues ont permis de statuer sur le niveau de sensibilisation des intervenants aux crédits de compensation pour perte de biodiversité, afin de déterminer d'une part si les organisations prennent en considération les crédits de compensation, et d'autre part pour spécifier les valeurs ou les habitats que ces crédits devraient protéger.

Pour accompagner la production de ce rapport, un atelier multilatéral a été organisé pour alimenter la discussion sur les perspectives de la mise en œuvre d'un programme de crédits de compensation pour perte de biodiversité dans la MRWB. Cet atelier avait pour objectif de définir les possibilités et les méthodes requises pour piloter des crédits de compensation pour perte de biodiversité dans la région de l'Athabasca de la Forêt Boréale de l'Alberta. Les conclusions de cet atelier éclaireront les décideurs dans leurs délibérations sur un futur programme de crédits de compensation pour perte de biodiversité.

Principales conclusions

Alors que les impacts cumulatifs sur les ressources terrestres se font de plus en plus ressentir en Alberta, les attentes quant à l'efficacité de futurs moyens d'atténuation commandent une approche axée sur des crédits de compensation pour perte de biodiversité. Les entrevues menées auprès des intervenants laissent entendre que l'application de crédits de compensation pour perte de biodiversité, au-delà d'un contexte d'affaire certain, pourrait produire des résultats tangibles sur le plan de la conservation et ainsi atténuer les effets du développement.

Les crédits de compensation pour perte de biodiversité sont une nouvelle tendance pour le secteur industriel. Tous les représentants de l'industrie interrogés ont affirmé que leur entreprise mettait déjà en place de tels crédits ou songeait à investir dans de tels crédits. Les principaux incitatifs opérationnels des crédits de compensation pour perte de biodiversité incluent les attentes grandissantes du public, le maintien d'un

« permis d'exploitation social » et la garantie de conserver un accès à la ressource.

Préférences en matière de programmes

Quatre possibilités de programmes de conservation ont été présentées aux personnes interrogées : mesures de compensation volontaires; mesures de compensation réglementaires sans possibilité d'échange de crédits de conservation; mesures de compensation réglementaires avec possibilité d'échange de crédits de conservation : et système de plafonnement et d'échanges. Bien que le système de plafonnement et d'échanges ne soit pas un programme de compensation par définition, il a néanmoins été présenté aux intéressés comme une solution de rechange à la conservation, ayant des caractéristiques et des objectifs similaires. De tous ces programmes, c'est l'option de la possibilité d'échange de crédits de conservation que les intéressés ont préférée. Les principaux avantages perçus de cette option incluent le traitement équitable des entreprises, des avantages garantis pour l'environnement, des règles claires, des faibles coûts transactionnels et administratifs par rapport au programme sans échange de crédits, une certaine souplesse pour les entreprises dans l'atteinte des objectifs réglementaires, ainsi que des incitatifs privés à investir dans la remise en état et la conservation afin de créer des crédits ayant une valeur marchande. Toutefois, les répondants interrogés ont également fait valoir que cette option nécessite un processus fastidieux pour en établir la crédibilité auprès du public et obtenir l'engagement du gouvernement, et elle n'est donc pas très réaliste à court terme. Par conséquent, développer les connaissances sur les crédits de compensation pour perte de biodiversité et l'évolution des marchés dans le cadre d'un programme volontaire plus officiel, tel un registre volontaire est encouragé comme première étape dans l'établissement d'un programme complet de crédits de compensation.

Pour élaborer un programme de crédits de compensation, il faut d'abord surmonter quelques obstacles fondamentaux : définir les objectifs, déterminer la disponibilité et le coût des crédits de compensation éventuels et identifier les options en matière de répartition des risques du passif environnemental résultant des crédits de compensation. En termes d'objectifs de programme de protection de la biodiversité, il semble y avoir un consensus tacite entre les répondants interrogés qu'une approche par filtre brut serait préférable à une approche par filtre fin basée sur la spécificité des espèces.

En règle générale, la conception du programme correspondant passera par la définition de buts et d'objectifs clairs au programme de crédits de compensation. Les aspects relatifs à la conception du programme qui sont abordés dans le rapport incluent la portée géographique du programme de crédits de compensation, l'intégration de terres privées versus publiques, la définition de l'équivalence environnementale ainsi que les options en matière de surveillance et d'exécution. En termes de portée géographique, les conclusions suggèrent qu'un programme qui aurait pour effet de limiter les crédits compensatoires pour la MRWB serait contraint par le manque de disponibilité d'aires intactes pouvant être développées à des fins de crédits. Le développement du potentiel de la création de crédits à l'échelle de la MRWB ainsi que l'intégration de terres privées pourraient contribuer à atténuer ces contraintes. D'autres problèmes devant être résolus pour assurer la mise en œuvre de tout programme comprennent :

- la possibilité de mettre en place des crédits de compensation sur des terres publiques assortis d'un chevauchement des droits aux ressources;
- la possibilité pour les personnes occupant des terres publiques de vendre des crédits de compensation en vertu de la réglementation en vigueur;
- la durée des obligations de compensation ainsi que des crédits de compensation permanents versus temporaires;
- le traitement de la remise en état et des délais entre la mise en place de crédits de compensation et les avantages s'y rattachant.

En fonction des commentaires formulés par les intéressés, tout programme de compensation doit viser à :

- encourager la mise en place de crédits de compensation avant tout développement afin de minimiser de possibles effets à retardement;
- assurer des mesures compensatoires permanentes (dans la mesure du possible) et prévoir des mesures temporaires;
- assurer une approche coordonnée de l'industrie vis-à-vis de la protection de la biodiversité fondée sur un plan de gestion de la conservation;

-
- procurer des avantages supplémentaires sur le plan de la conservation au-delà de ceux que procurent les pratiques habituelles;
 - s'adapter aux nouvelles connaissances et à la nouvelle compréhension du potentiel des mesures de remise en état et de mise en valeur.

Cadre stratégique de conservation de la biodiversité

Les crédits de compensation pour perte de biodiversité s'inscrivent dans une stratégie visant à atteindre des objectifs spécifiques en matière de conservation d'espèces. Une stratégie de compensation efficace repose donc sur un aménagement efficace du territoire en vue de fixer les objectifs de conservation, les effets cumulatifs ciblés et un éventail de mesures de soutien des objectifs de conservation. La Forêt Boréale est un écosystème complexe, dont les réactions aux perturbations humaines sont peu connues. Un programme-pilote de crédits de compensation devrait donc permettre de développer les connaissances des effets anthropogéniques sur l'écosystème. Par exemple, une gestion adaptative active préconise une approche expérimentale à la gestion des ressources qui intègre délibérément une intervention politique pour vérifier certaines hypothèses de réactions écosystémiques.

L'échelle massive à laquelle se développe le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien nous oblige à concevoir des stratégies d'aménagement du territoire et des politiques de compensation des impacts des activités humaines qui encouragent l'apprentissage tout en permettant l'atteinte des objectifs en matière de conservation. Il est donc essentiel d'établir des repères écologiques et des aires protégées pour servir de contrôles expérimentaux et surveiller le système d'aménagement du territoire pour assurer que les stratégies de conservation sont appropriées et efficaces. Le comité consultatif multilatéral sur les sables bitumineux (Oil Sands Multistakeholder Committee) a recommandé l'aménagement d'aires protégées dans le nord-est de l'Alberta.⁶ Cette recommandation doit être évaluée promptement afin que des mesures pertinentes soient prises et que de possibles compensations pour perte de biodiversité soient envisagées.

1 Farr, Daniel et coll. « Conserver le capital naturel du Canada : La forêt boréale ». éd. Rapport d'étude de cas d'Al-Pac (préparé pour la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2004).

2 Notez que la Forêt Boréale de l'Alberta renferme trois grands gisements de sables bitumineux : Peace, Athabasca et Cold Lake. Cependant, le gisement Athabasca est le plus important et ne contient actuellement que des sables exploitables.

3 Pour de plus amples renseignements sur la politique d'Al-Pac en matière d'environnement : www.alpac.ca/index.cfm?id=enviropolicy.

4 Agence canadienne d'évaluation environnementale. 2003. Le Guide de l'autorité responsable (manuel de procédures en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale). Section 1.6, Étape 3 : Atténuation des effets environnementaux (source citée le 27 août 2007). Voir en ligne : www.ceaa-acee.gc.ca/013/0001/0008/partie2_4_f.htm#1.6.

5 U.S. Department of the Interior. Bureau of Land Management, Definitions (source citée le 27 août 2007). Voir en ligne : www.blm.gov/nhp/news/regulatory/3809-Final/1508_20.html.

6 Gouvernement de l'Alberta. 2007. Oil Sands Consultations – Multistakeholder Committee Final Report. Page 21, « V3.S7. Action 7.1 [C] Dans le cadre du processus d'aménagement du territoire, de nouvelles aires protégées doivent être créées dans les zones de sables bitumineux. (Traduction libre)



L'Initiative boréale canadienne (IBC) travaille de concert avec les Premières nations, les gouvernements, les organismes voués à la conservation de l'environnement, les chefs de file de l'industrie et les autres parties intéressées afin d'établir des liens entre les solutions scientifiques, politiques et de conservation qui sont dégagées pour l'ensemble de la Forêt Boréale du Canada.