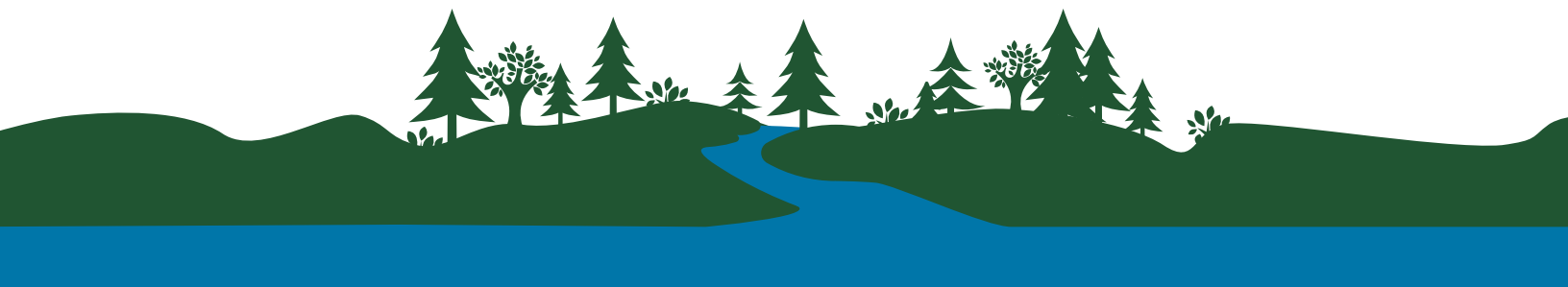


# PROTECTION À PERPÉTUITÉ?



Le potentiel des approches sectorielles  
pour l'intendance et la défense juridique  
des terres de conservation privées



Centre pour la conservation des terres  
Centre for Land Conservation

Publiée par le Centre pour la conservation des terres, la série de rapports *Accélérer la conservation des terres privées* porte sur l'avancement des politiques, de la science et des méthodes de gestion de la conservation des terres dans l'intérêt national du Canada. Cette série vise à informer la population canadienne sur la valeur et l'importance de la conservation des terres privées, en plus de promouvoir l'amélioration des politiques et des pratiques afin de maximiser et d'accélérer les résultats de conservation au Canada, ce qui permettra de remédier à la perte de biodiversité et au changement climatique.

Protection à perpétuité?

Le potentiel des approches sectorielles pour l'intendance et la défense juridique des terres de conservation privées

Rédigé par Sarah Winterton et Robert McLean

Septembre 2022

Also available in English

Centre pour la conservation des terres  
Ottawa, Ontario  
K2K 3E7  
Canada

Page d'accueil: [www.centreforlandconservation.org/fr](http://www.centreforlandconservation.org/fr)



# TABLE DES MATIÈRES

Remerciements .....	IV
À propos du Centre pour la conservation des terres (CCT) .....	IV
À propos de ce rapport .....	1
Résumé .....	2
Première partie : Introduction .....	6
Contexte .....	6
Un contexte en évolution : Occasions et défis .....	9
Deuxième partie : Intendance .....	13
État des lieux en matière d'intendance .....	13
Aires protégées et de conservation autochtones .....	18
Étude de cas sur la mise en place de fonds de dotation : Le Fonds du Canada pour l'investissement en culture .....	19
Troisième partie : Protection juridique .....	27
État des lieux en matière de protection juridique .....	27
Étude de cas sur l'assurance réciproque : Terrafirma .....	32
Principaux constats .....	39
Recommandations .....	41
Annexe I : points à prendre en considération dans l'étude de faisabilité sur le Fonds du Canada pour l'investissement en culture .....	44
Annexe II : points à prendre en considération dans l'étude de faisabilité sur le programme Terrafirma .....	46
Annexe III : la conservation des terres privées dans le secteur caritatif .....	48
Annexe IV : organismes consultés .....	50



## REMERCIEMENTS

Le Centre pour la conservation des terres (CCT) tient à remercier tous les organismes et toutes les personnes qui, par leurs contributions, ont rendu possible la rédaction du présent rapport.

Environnement et Changement climatique Canada a fourni à la fois des renseignements, des conseils et du soutien financier.

Le CLC est particulièrement reconnaissant envers les organismes de conservation des terres privées qui ont fait part de leurs perspectives sur l'intendance et la protection juridique de leurs propriétés et de leurs accords de conservation<sup>1</sup>. Leur volonté enthousiaste de s'attaquer aux enjeux importants donne le ton pour augmenter le soutien et la stabilité dans le milieu de la conservation des terres privées. Sans leur apport, la rédaction de ce rapport aurait été impossible.

Les bailleurs de fonds pour la conservation et les représentants gouvernementaux ont fourni des connaissances et des suggestions précieuses pour renforcer le soutien à l'intendance et à la protection juridique des terres de conservation privées.

### À propos du Centre pour la conservation des terres (CCT)

Mis sur pied en 2019, le CCT est un organisme de bienfaisance à but non lucratif enregistré qui soutient la conservation des terres privées au Canada. Notre vision : que les terres protégées du Canada contribuent significativement à atteindre les objectifs de biodiversité grâce à des pratiques fortes et avant-gardistes. Notre approche reflète notre engagement envers la réconciliation avec les peuples autochtones et la collaboration avec nos partenaires en conservation. En tant que gardien des *Normes et pratiques des organismes de conservation du Canada*, le CCT sert de porte-parole indépendant aux acteurs du secteur de la conservation afin de rehausser la confiance du public envers la conservation des terres privées.

---

1 Dans ce rapport, le terme « accord de conservation » désigne une convention ou une servitude de conservation.



## À PROPOS DE CE RAPPORT

Dans le cadre d'un contrat avec Environnement et Changement climatique Canada, le Centre pour la conservation des terres (CCT) a mené une analyse situationnelle sur l'intendance et la protection juridique des terres privées et des accords de conservation, le but étant de garantir la pérennité des avantages de ces propriétés sur le plan de la conservation.

Voici les définitions utilisées lors de la collecte d'information et de la rédaction du présent rapport :

- *Intendance* peut comprendre les activités entreprises pour maintenir les valeurs biologiques et écologiques des terres de conservation détenues par un organisme ou en vertu d'un accord avec un propriétaire foncier (y compris la surveillance des terres et des accords).
- *Protection juridique* peut comprendre n'importe quels défis et problèmes juridiques associés aux accords de conservation et aux terres en fief simple ou les risques juridiques pour les organisations qui détiennent des terres (y compris toute mesure d'application).

Les renseignements contenus dans le présent rapport sont le fruit de consultations directes et d'appels de mémoires auprès de 44 personnes – y compris 24 experts externes et représentants d'organismes de conservation des terres privées en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, au Québec, d'envergure pancanadienne et basés aux États-Unis – en février et mars 2022. Parmi les participants, on comptait autant des organismes communautaires ayant peu ou pas de personnel que des organismes régionaux et nationaux. Les consultations s'appuient sur celles menées au préalable par le CCT et sur les résultats du forum « Dialogue national sur les approches en matière d'assurance du rendement pour les organismes de consultation au Canada » organisé en février 2020.

Les conclusions du présent rapport reflètent un dialogue animé et continu avec les intervenants du secteur, que nous avons résumé dans la deuxième partie, « Intendance » et la troisième partie, « Protection juridique » pour mettre en relief les principaux thèmes abordés. À moins d'une mention contraire, les citations incluses dans ce rapport sont tirées de nos échanges avec ces intervenants. Les organismes de conservation des terres privées sont tout à fait conscients du contexte de leur travail et des tendances émergentes, des occasions, des menaces et des défis avec lesquels ils doivent composer pour assurer leur réussite à long terme. Les organismes de conservation des terres privées saluent l'attention portée à ces enjeux. Ils démontrent une grande volonté de participer aux stratégies qui mettront à profit leurs forces, réduiront leurs vulnérabilités, ouvriront de nouvelles occasions et leur permettront de remplir leur mandat : assurer une intendance durable des terres et des servitudes de conservation au Canada.



## RÉSUMÉ

L'intendance et la protection juridique des terres de conservation dans le sud du Canada sont d'une importance primordiale pour atteindre les objectifs nationaux en matière de biodiversité, en plus de contribuer aux mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces derniers. Comme cette région est principalement composée de terres privées, les organisations non gouvernementales de conservation des terres ont un rôle clé à jouer dans l'atteinte de ces objectifs. Le présent rapport souligne que ces organisations doivent disposer des capacités nécessaires pour rester viables à long terme et ainsi assurer une intendance et une protection juridique durables de leurs terres et accords de conservation.

En plus de favoriser l'atteinte des objectifs d'aires protégées et de conservation de la biodiversité, un secteur de conservation des terres privées sain et florissant procure bien d'autres avantages. On pense entre autres au maintien des infrastructures naturelles irremplaçables et des services écosystémiques qui contribuent à atténuer les changements climatiques et mieux s'y adapter, à réguler la qualité et la quantité des ressources en eau, et à limiter les dégâts causés par les phénomènes météorologiques exceptionnels, tels que les crues et les sécheresses. Qui plus est, ces terres permettent de pratiquer des activités de loisirs et de plein air, ce qui favorise la santé et le bien-être des gens. Ce dernier avantage revêt une importance particulière dans le contexte actuel de pandémie mondiale.

On trouve au Canada plus de 150 organisations non gouvernementales qui travaillent sur le terrain pour protéger des terres d'importance écologique et préserver la biodiversité d'un océan à l'autre. Ces organisations gèrent un riche patrimoine de conservation et multiplient les efforts pour assurer une gestion et une protection durables de leurs terres et de leurs accords. Néanmoins, elles continuent d'exprimer des préoccupations sur l'intendance et la protection juridique de leurs propriétés et accords de conservation.

## La réconciliation avec les peuples autochtones

La population et les gouvernements du Canada ont entrepris une démarche de réconciliation et de renouvellement des relations avec les peuples autochtones, laquelle se base sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat. La conservation et la protection des terres, de l'eau et de la biodiversité comptent beaucoup dans ce processus de réconciliation au Canada.

La conservation et l'exploitation durable de la biodiversité sont au cœur de la culture, de la spiritualité, du mode de vie et des pratiques traditionnelles autochtones. Depuis des milliers d'années, les peuples autochtones assument leur rôle de gardiens et de responsables du territoire, de l'eau et de la faune. L'histoire, le vécu et le savoir écologique traditionnel des peuples autochtones sont en train de façonner la manière dont nous envisageons et valorisons la conservation ainsi que la protection des terres partout au Canada, y compris les terres prioritaires dans le sud du pays.

Les organismes de conservation des terres privées, quant à eux, ont déjà entamé le dialogue avec des communautés autochtones afin de bâtir des relations durables. Une fois dotés des capacités et des pratiques uniformes pour la consultation des peuples autochtones par rapport aux questions clés de protection, d'accès aux terres et d'intégration des perspectives, des connaissances et des pratiques autochtones, les organismes de conservation des terres privées seront en mesure de contribuer aux objectifs de conservation par la réconciliation. En effet, le dialogue, la collaboration et le partenariat sont des facteurs primordiaux dans l'intendance des terres de conservation privées.

## Une protection à perpétuité?

Compte tenu de l'importance des terres de conservation privées pour aider le Canada à atteindre plus rapidement ses objectifs de biodiversité, les gouvernements à l'échelle du pays continuent d'appuyer le travail du secteur de la conservation des terres privées. L'adoption d'un cadre mondial de protection de la biodiversité prévue lors de la Convention sur la diversité biologique en décembre 2022 et les objectifs encore plus ambitieux qui en découleront probablement, ainsi que les préoccupations constantes exprimées par les organismes de conservation des terres privées, rendent le moment opportun pour examiner en profondeur les défis en matière d'intendance et de protection juridique auxquels ces organismes font face, puis cerner les occasions de relever ces défis du mieux que possible.

Dans le cadre d'un contrat avec Environnement et Changement climatique Canada, le Centre pour la conservation des terres (CCT) a mené une analyse situationnelle sur l'intendance et la protection juridique des terres privées et des accords de conservation, le but étant de garantir la pérennité des avantages de ces propriétés sur le plan de la conservation. Cette analyse englobe des renseignements fournis par des organismes de conservation des terres privées et des experts externes, et elle s'appuie sur des consultations antérieures menées par le CCT. Parmi les participants, on comptait autant des organismes communautaires ayant peu ou pas de personnel que des organismes régionaux et nationaux.

Le présent rapport reflète un dialogue animé qui est toujours en cours avec les intervenants du secteur de la conservation des terres privées. Vous trouverez de plus amples détails sur les résultats des consultations et la collecte de renseignements dans les sections du rapport intitulées « Intendance » et « Protection juridique ». Cette première section fournit des renseignements sur le Fonds du Canada pour l'investissement en culture à titre d'exemple pour susciter la discussion et faire émerger de nouvelles idées, tandis que la deuxième fait un exposé de Terrafirma, un programme d'assurance mis au point spécialement pour les organismes de conservation aux États-Unis. Vous trouverez ci-dessous les principaux constats et le résumé des recommandations.

## Principaux constats

- I. Le travail réalisé par les organismes de conservation des terres privées procure de nombreux avantages dans des domaines jugés prioritaires aux yeux de la population canadienne et peut contribuer à la réconciliation avec les peuples autochtones.
- II. L'apport des organismes de conservation des terres privées sera déterminant pour atteindre les objectifs du Fonds des solutions climatiques axées sur la nature et de l'initiative Patrimoine naturel du Canada dans le sud du pays.

- III. Le secteur de la conservation des terres privées gère un vaste patrimoine foncier qui revêt une importance critique pour l'atteinte des objectifs de conservation dans le sud du Canada, où l'urgence de protéger les écosystèmes se fait sentir.
- IV. Dans son initiative Patrimoine naturel du Canada, qui consiste à acquérir davantage de terres privées dans le cadre du Programme de conservation du patrimoine naturel, le gouvernement du Canada reconnaît le rôle que joue le secteur de la conservation des terres privées dans l'atteinte de ses objectifs d'aires protégées, notamment dans les zones où une bonne part des terres appartiennent à des intérêts privés.
- V. Les personnes qui œuvrent dans le secteur de la conservation des terres privées sont très compétentes et engagées à protéger la nature, les écosystèmes et les espèces en péril par une saine intendance des terres et une protection juridique de leurs terres et accords de conservation.
- VI. Comparativement à d'autres secteurs caritatifs au Canada, celui de la conservation des terres privées fait face à des défis uniques, notamment celui de pérenniser les avantages des terres de conservation et d'en assurer l'intendance à long terme dans un effort croissant pour affronter les crises du climat et de la biodiversité. Qui plus est, il dispose de peu d'instruments d'assurance pour soutenir la protection juridique de ses terres et accords de conservation.
- VII. La majorité des organismes de conservation des terres privées éprouvent des problèmes de capacité, tels qu'un manque de main-d'œuvre ou des ressources qui ne correspondent pas à l'ampleur des actifs naturels sous leur protection. Ils ont généralement recours à un éventail de stratégies, y compris le soutien de membres du personnel dévoués et enthousiastes, pour assumer leurs responsabilités d'intendance de base à l'égard des terres et des accords de conservation, et établir des relations fructueuses avec les propriétaires fonciers afin de prévenir les problèmes juridiques.
- VIII. Les programmes de subventions des gouvernements provinciaux et fédéral accordent la priorité à l'acquisition de terres et la signature d'accords de conservation. Sans le soutien financier de ces programmes, certaines activités d'intendance ne pourraient pas voir le jour.
- IX. Pour mener des activités d'intendance qui vont au-delà de leurs responsabilités de base, les organismes de conservation des terres privées sollicitent des dons et des subventions. Ces efforts empêchent le personnel et les bénévoles de se concentrer sur les autres tâches de l'organisme, et l'obtention de fonds supplémentaires n'est jamais garantie. Par conséquent, aucune suite n'est donnée à certaines activités d'intendance essentielles.
- X. Les organismes de conservation des terres privées sont dans une position idéale pour bénéficier d'un investissement accru. La plupart de ces organismes tentent de générer des flux de revenus, ou de créer des fonds affectés ou de dotation, afin d'accroître leur sécurité financière et de produire des flux de trésorerie prévisibles pour assurer une intendance à long terme de leurs actifs naturels et infrastructures.
- XI. La plupart des organismes de conservation des terres privées estiment prioritaire la nécessité d'augmenter leurs fonds affectés ou de se doter de moyens de défense juridique. Bien que beaucoup d'entre eux n'aient pas encore été aux prises avec des défis juridiques, ils s'attendent à devoir faire face à une augmentation des problèmes de conformité, surtout lorsque les terres visées par un accord de conservation changeront de propriétaire dans les années à venir.
- XII. Une action en justice défavorable à un organisme de conservation des terres privées pourrait avoir des répercussions négatives sur l'ensemble du secteur. Une augmentation de l'investissement dans les fonds affectés à la protection juridique contribuerait à protéger un patrimoine de conservation évalué à plus de 2,3 milliards de dollars (et cette somme ne cesse de croître).



- XIII. Tout comme l'obtention de fonds d'intendance, la collecte de fonds pour la protection juridique est un défi pour les organismes de conservation des terres privées et entre en conflit avec leurs efforts de financement de l'intendance et des activités de base.
- XIV. Il existe divers moyens de soutenir la création et la croissance de fonds de dotation et de fonds affectés relatifs à l'intendance et à la défense juridique. Par exemple, les programmes de subventions pourraient :
- a. reconnaître les investissements dans de tels fonds comme dépenses admissibles;
  - b. soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme dédié à la création et à la croissance des fonds de dotation;
  - c. soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'assurance qui répondra aux besoins de soutien et de protection juridique du secteur de la conservation des terres privées.

## Recommandations

La présente analyse situationnelle confirme le besoin d'investissements supplémentaires dans le secteur de la conservation des terres privées.

Considérant que la conservation des terres privées procure de nombreux avantages et s'inscrit dans les priorités du Canada, tout en contribuant potentiellement à la réconciliation avec les peuples autochtones, et considérant que le secteur de la conservation des terres privées fait face à des défis uniques en matière d'intendance et de défense juridique des terres et des accords de conservation à long terme, **le CCT recommande de mener une étude de faisabilité approfondie en deux parties sur ce qui suit.**

- 1. Les meilleures façons d'augmenter l'aide financière pour l'intendance et les activités courantes des organismes de conservation des terres privées, ce qui comprend un examen des points suivants :**
  - La possibilité d'élaborer un programme inspiré du Fonds du Canada pour l'investissement en culture pour accroître les capacités du secteur de la conservation des terres privées;
  - La pertinence d'une initiative de fonds de dotation d'intendance pour d'autres organisations, telles que les communautés autochtones qui œuvrent à mettre en place des aires protégées et de conservation autochtones.
- 2. Le niveau de risque juridique auquel font face les organismes de conservation des terres privées, ainsi que les moyens efficaces et rentables de fournir une protection juridique en ce qui concerne les terres en fief simple et les accords de conservation qu'ils détiennent, ce qui comprend un examen des points suivants :**
  - Le modèle de programme d'assurance réciproque qui correspondrait à leurs besoins;
  - Le potentiel d'une initiative semblable au programme TerraFirma aux États-Unis pour soutenir le secteur de la conservation des terres privées au Canada.



# PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION

## Contexte

La perte de la biodiversité et la dégradation des écosystèmes, deux phénomènes qui ne font que prendre de l'ampleur, sont maintenant bien documentées au Canada<sup>2</sup> et ailleurs dans le monde. Sur le plan international, les *Objectifs d'Aichi pour la biodiversité* de 2010<sup>3</sup> ont été adoptés pour assurer la protection et la conservation de la biodiversité tout au long de la Décennie pour la biodiversité des Nations Unies (2011 à 2020). Des travaux sont en cours pour élaborer un cadre mondial de protection de la biodiversité pour l'après-2020, qui servira de point de départ pour réaliser la vision de la Convention sur la diversité biologique à l'horizon 2050 : « Vivre en harmonie avec la nature<sup>4</sup> ». On prévoit que ce cadre sera adopté en décembre 2022 lors de la prochaine réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique.

Pour donner suite aux Objectifs d'Aichi pour la biodiversité, les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral du Canada ont publié les Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020, qui « décrivent les résultats à atteindre grâce aux efforts collectifs d'une variété d'intervenants tant publics que privés dont les actions et les décisions ont un impact sur la biodiversité ». On y précise que « [l]es gouvernements doivent faire leur part, mais ils ne peuvent agir seuls<sup>5</sup>. »

Bien que les terres privées ne représentent que 11 % de la superficie du Canada, elles sont d'une importance capitale pour la conservation et présentent un risque accru de détérioration, voire de perte de biodiversité. On trouve des espèces en péril un peu partout au pays, mais leur densité est plus élevée dans le sud, où la majorité des Canadiens et Canadiennes habitent et une bonne part des terres sont détenues à titre privé. L'atteinte des objectifs relatifs à la biodiversité – notamment dans les aires protégées et de conservation – ainsi que la protection et le rétablissement des espèces en péril dans ces régions dépendra des terres privées protégées. Dans ce sens, les organisations non gouvernementales de conservation des terres jouent un rôle de premier plan.

Deux facteurs sont requis pour que les organismes de conservation des terres privés puissent continuer à soutenir les objectifs de biodiversité du Canada et augmenter la cadence de leur travail. Ces organismes doivent non seulement acquérir des terres de conservation ou des intérêts de propriété sur ces terres, mais aussi disposer des ressources nécessaires pour rester viables à long terme, et ainsi assurer une intendance et une protection juridique durables de leurs terres et accords de conservation. En plus de

- 2 IPBES, Rapport d'évaluation mondiale de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques, Brondízio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (dir.), 2019. Secrétariat de l'IPBES, Bonn, Allemagne. 1148 pages. ISBN : 978-3-947851-20-1.
- 3 Convention sur la diversité biologique, *Objectifs d'Aichi pour la biodiversité*, 2010.
- 4 Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, *Quatorzième réunion*, CBD/COP/DEC/14/34, 2018.
- 5 Environnement et Changement climatique Canada, *Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020*, 2020.

contribuer à l'atteinte des objectifs d'aires protégées et de biodiversité dans les régions les plus développées et densément peuplées au sud du Canada, cette approche procure des avantages tels que le maintien des infrastructures naturelles irremplaçables et des services écosystémiques pour atténuer les changements climatiques et mieux s'y adapter. La conservation des milieux humides, des rivières et des zones riveraines sur les terres privées contribue à réguler la qualité et la quantité des ressources en eau et à limiter les dégâts causés par les phénomènes météorologiques exceptionnels, tels que les crues et les sécheresses. Qui plus est, ces terres permettent de pratiquer des activités de loisirs et de plein air, ce qui favorise la santé et le bien-être des gens. Ce dernier avantage revêt une importance particulière dans le contexte actuel de pandémie mondiale.

La conservation et l'exploitation durable de la biodiversité sont au cœur de la culture, de la spiritualité, du mode de vie et des pratiques traditionnelles autochtones. Depuis des milliers d'années, les peuples autochtones assument leur rôle de gardiens et de responsables du territoire, de l'eau et de la faune. L'histoire du Canada est marquée par les efforts des communautés autochtones pour faire reconnaître l'importance de la biodiversité et des écosystèmes en santé. Aujourd'hui, ces communautés sont directement responsables des espèces et des terres relevant de leur autorité, en plus de jouer un rôle clé dans les initiatives de conservation et de protection des terres, de l'eau et des espèces sur des régions étendues du pays. L'histoire, le vécu et le savoir écologique traditionnel des peuples autochtones sont en train de façonner la manière dont nous envisageons et valorisons la conservation ainsi que la protection des terres partout au Canada, y compris les terres prioritaires dans le sud du pays. Ce travail est mis de l'avant dans le rapport du Cercle autochtone d'experts publié en 2018, qui s'intitule *Nous nous levons ensemble : Atteindre En route vers l'objectif 1 du Canada en créant des aires protégées et de conservation autochtones dans l'esprit et la pratique de la réconciliation*<sup>6</sup>.

Depuis un demi-siècle, plus particulièrement au cours des 25 dernières années, on constate que les gouvernements dépendent de plus en plus des organisations non gouvernementales pour diriger les efforts de conservation et de protection des terres privées. Cette dépendance se traduit par la création de divers programmes de conservation et d'intendance des terres ainsi que par la mise en place de lois habilitantes et de politiques fédérales et provinciales. On trouve au Canada plus de 150 organismes de conservation des terres et autres organisations non gouvernementales qui travaillent sur le terrain pour protéger des terres d'importance écologique et préserver la biodiversité d'un océan à l'autre.

## Définitions

Selon l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), une **aire protégée** est un « 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 valeurs culturelles qui lui sont associés. »

En outre, l'UICN reconnaît une **aire protégée à gouvernance privée** comme « une aire protégée, telle que définie par l'UICN, sous gouvernance privée [et] gérée par un individu ou un groupe d'individus [...], une entreprise [ou un organisme à but] non lucratif comme dans le cas d'organismes de recherche ou religieux. »

Source : Union Internationale pour la Conservation de la Nature, *Lignes directrices pour les aires protégées à gouvernance privée*, 2018.

6 Rapport et recommandations du Cercle autochtone d'experts (2018), *Nous nous levons ensemble : Atteindre En route vers l'objectif 1 du Canada en créant des aires protégées et de conservation autochtones dans l'esprit et la pratique de la réconciliation*.

En vue d'accélérer l'atteinte des objectifs nationaux de conservation de la biodiversité, y compris l'objectif 1<sup>7</sup> pour les aires protégées et de conservation et le nouvel objectif ambitieux 30x30<sup>8</sup>, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux continuent de soutenir le travail du secteur de la conservation des terres privées. Parmi les diverses mesures de soutien à cet effet, on peut citer les suivantes :

- Une législation provinciale autorisant les conventions et les servitudes de conservation;
- Des politiques et des mesures incitatives telles que le Programme des dons écologiques du Canada;
- Un financement de la part des gouvernements provinciaux et fédéral.

Bien que les gouvernements et les autres bailleurs de fonds continuent à soutenir les efforts des organismes pour acquérir des terres privées et les protéger, ceux-ci continuent d'exprimer des préoccupations sur l'intendance et la protection juridique à long terme de leurs propriétés et accords de conservation. À l'occasion du forum « Un dialogue national sur les approches en matière d'assurance du rendement pour les organismes de conservation au Canada » organisé en février 2020, les organismes ont fait ressortir plusieurs défis et possibilités relativement à l'intendance de leurs terres et accords de conservation. Entre autres préoccupations, ils ont mentionné les « risques juridiques à long terme (défense juridique et intendance) associés à la détention de terres en perpétuité<sup>9</sup>. »

Bien que le secteur de la conservation des terres privées ait plusieurs besoins et défis en commun avec d'autres secteurs caritatifs, il possède des caractéristiques qui le rendent unique. La propriété des terres ou les droits fonciers entraînent une obligation continue de gérer ou de surveiller les terres de conservation dans les cas où les actifs du capital naturel qui s'y trouvent doivent être protégés non seulement dans l'immédiat, mais aussi pour les générations futures. Par définition, les organismes de conservation des terres privées sont des entreprises à long terme ayant des actifs importants. Pour faire perdurer les avantages de ces actifs, ils doivent maintenir leurs activités courantes. Ils font également face à de potentiels problèmes et défis juridiques propres à leur secteur.

De nombreux organismes de bienfaisance élaborent des programmes annuels pour la prestation de services qui leur permettent de générer des revenus afin de financer leurs activités d'une année à l'autre. D'autres secteurs caritatifs doivent composer eux aussi avec la gouvernance et le maintien d'actifs importants dans le long terme, mais un défi s'ajoute pour les organismes de conservation des terres privées : ils ne disposent pas d'outils pour générer facilement des revenus non affectés suffisants à l'intendance et à la protection juridique de leurs propriétés et accords sur une base continue. Les organismes de bienfaisance dans les secteurs culture, de l'éducation et de la santé peuvent compter sur le soutien de bailleurs de fonds, y compris ceux du secteur public, pour gérer leurs actifs et leurs activités courantes. Par ailleurs, certains secteurs caritatifs comme les arts et la culture peuvent générer eux-mêmes des revenus supplémentaires, par exemple en faisant payer des billets d'entrée, ce qui contribue à la pérennité de leurs activités dans le long terme. La situation est tout autre pour les organismes de conservation des terres privées, qui ne sont pas pleinement rémunérés pour leurs services rendus de façon continue. En fait, on pourrait dire que ces organismes ne sont pas rémunérés du tout pour permettre à la société de bénéficier de leur travail à long terme.

7 L'objectif 1 du Canada s'inspire de l'objectif 11 d'Aichi, qui urge les pays à élargir et à améliorer leur système d'aires protégées.

8 L'abréviation 30x30 désigne l'engagement du Canada à protéger 30 % de ses terres et de ses eaux d'ici 2030.

9 Centre pour la conservation des terres, [Un dialogue national sur les approches en matière d'assurance du rendement pour les organismes de conservation au Canada](#), 2020.

Le besoin de financement stable et accru pour les organismes de conservation des terres privées est aussi réel qu'urgent. On évalue actuellement à plus de 2,3 milliards de dollars le patrimoine de conservation dévolu par des organismes de conservation des terres privées, qu'il soit en fief simple (possession d'un titre sur la terre) ou visé par un accord de conservation<sup>10</sup>. De plus, ces organismes collectent des dizaines de millions de dollars par années à des fins de conservation. À ce montant s'ajoutent des millions de dollars en reçus fiscaux pour dons écologiques. Il est important de faire en sorte que ce patrimoine et les fonds consacrés à ce travail, ainsi que tout éventuel financement et don de terres, disposent d'un soutien adéquat pour assurer une protection et une gestion durables de l'ensemble des terres et accords de conservation.

Les bailleurs de fonds pour la conservation des terres privées jouent un rôle toujours plus important pour aider les organismes de conservation des terres privées à garantir des normes de gestion durables. Cela permet de protéger les dons des particuliers et des bailleurs de fonds canadiens privés et publics afin d'atteindre et de maintenir les résultats de conservation à long terme escomptés par ces derniers. La croissance et les investissements soutenus dans le secteur de la conservation des terres privées viendront inévitablement avec un lot d'enjeux juridiques, de conformité et de durabilité plus complexes qu'auparavant. Par conséquent, les bailleurs de fonds privés et publics voudront être rassurés quant à la conservation perpétuelle et à la viabilité des organismes à long terme. Voilà pourquoi le moment est idéal pour étudier en profondeur les défis en matière d'intendance et de protection juridique auxquels font face les organismes de conservation des terres privées, puis cerner les occasions de relever ces défis du mieux que possible.

## Un contexte en évolution : Occasions et défis

Les organismes de conservation des terres privées évoluent dans un secteur où les attentes changent rapidement en fonction des priorités de la population canadienne. On constate une mobilisation accrue pour leur mission, qui consiste à préserver les terres d'importance écologique de manière perpétuelle, en raison de la perte accélérée de biodiversité, de l'urgence climatique et d'autres impératifs. Des occasions de soutien pourraient se dessiner pour le secteur de l'intendance et de la protection juridique des terres privées et des accords de conservation à mesure que les gouvernements répondent à ces priorités, dont voici la liste :

- la conservation par la réconciliation;
- l'atteinte de l'objectif 1;
- la protection et le rétablissement des espèces en péril;

### L'importance de la nature

Selon le Forum économique mondial, la moitié du produit intérieur brut mondial est modérément ou fortement tributaire de la nature et des services qu'elle fournit, et les régimes mondiaux de production alimentaire et d'utilisation des terres et des océans génèrent jusqu'à 40 % des emplois sur la planète. La perte et la dégradation des habitats et les changements climatiques figurent parmi les cinq principaux risques qui menacent notre planète, notre économie et notre mode de vie. Les avantages de la protection d'écosystèmes en bonne santé l'emportent sur les coûts qui y sont associés dans une proportion d'au moins 5:1.

*Source : Société pour la nature et les parcs du Canada, La valeur économique des investissements dans la nature : Document d'information, 2020.*

<sup>10</sup> Selon les données de 2018 fournies par l'Agence du revenu du Canada.

- l'atténuation des effets des changements climatiques et l'adaptation à ces derniers;
- la santé et le bien-être de la population canadienne.

## La réconciliation avec les peuples autochtones

La population et les gouvernements du Canada ont entrepris une démarche de réconciliation et de renouvellement des relations avec les peuples autochtones, laquelle se base sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat. La conservation et la protection des terres, de l'eau et de la biodiversité comptent beaucoup dans ce processus de réconciliation au Canada. Une importante initiative dans ce domaine est le Conservation through Reconciliation Partnership (Partenariat de conservation par la réconciliation), qui vise à faire une analyse critique des pratiques de conservation actuelles au Canada et à faire progresser les efforts de conservation menés par des Autochtones. Le travail de ce partenariat consiste à répondre aux besoins émergents en matière de recherche, tout en donnant aux communautés les moyens de mettre en place des aires protégées et de conservation autochtones ainsi que d'harmoniser les aires protégées actuelles avec les modes de gouvernance, les connaissances et les lois autochtones<sup>11</sup>.

Grâce à des investissements importants du gouvernement fédéral dans les aires protégées et de conservation autochtones (APCA), la voie s'ouvre à des partenariats avec les organismes de conservation des terres privées, notamment en ce qui concerne la mise en place d'APCA dans des situations complexes qui comprennent une propriété foncière privée. Si l'on veut faire progresser la réconciliation et favoriser les partenariats qui permettront la mise en place d'APCA, il faut d'abord assurer une collaboration et un dialogue fructueux entre les communautés autochtones et les organismes de conservation des terres privées. En effet, le dialogue, la collaboration et le partenariat sont des facteurs primordiaux dans l'intendance des terres de conservation privées.

Les organismes de conservation des terres privées ont déjà entamé le dialogue avec des communautés autochtones afin de bâtir des relations durables, ce qui comprend l'élaboration et la mise en œuvre de pratiques exemplaires. Une fois dotés des capacités et des pratiques uniformes pour la consultation des peuples autochtones par rapport aux questions clés de protection, d'accès aux terres et d'intégration des perspectives, des connaissances et des pratiques autochtones, les organismes de conservation des terres privées seront en mesure de contribuer aux objectifs de conservation par la réconciliation.

## Atteinte de l'objectif 1

Comme l'acquisition et l'intendance de terres privées sont reconnues comme des moyens d'atteindre les objectifs du Patrimoine naturel du Canada, notamment la protection de 30 % des terres et des eaux d'ici 2030, les activités des organismes de conservation des terres privées s'inscrivent dans un urgent appel à l'action mondial en lien avec les Objectifs de biodiversité d'Aichi.

Un programme fondamental de protection des terres privées a été mis sur pied bien avant l'adoption des Objectifs de biodiversité d'Aichi : le Programme des dons écologiques du Canada, qui permet aux propriétaires de terres d'importance écologique de protéger la nature tout en profitant d'avantages fiscaux non négligeables lorsqu'ils font don d'une terre ou d'un intérêt foncier partiel à un bénéficiaire admissible. Le bénéficiaire, souvent un organisme de conservation des terres privées, veille à ce que la biodiversité et le patrimoine naturel de la terre soient conservés à perpétuité<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Conservation through Reconciliation Partnership (Partenariat de conservation par la réconciliation).

<sup>12</sup> Environnement et Changement climatique Canada, *Programme de dons écologiques*.

En s'appuyant sur le succès du Programme des dons écologiques et de son prédécesseur, le Programme de conservation des zones naturelles mené dans le cadre de l'initiative Patrimoine naturel, le gouvernement du Canada a lancé, en 2019, le Programme de conservation du patrimoine naturel (PCPN), qui prévoit un investissement de 100 M\$ sur quatre ans pour financer la conservation des terres privées<sup>13</sup>. L'objectif consiste à accroître de 200 000 hectares (494 210 acres) la superficie des aires privées protégées abritant des espèces en péril, ce qui contribuera dans une mesure appréciable à l'objectif 1 des Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020.

L'institut Miistakis a préparé un guide intitulé *Assessing Privately Conserved Areas for Alignment with Pathway to Canada Target 1 Alignment Guide*<sup>14</sup> (Guide d'évaluation des aires de conservation privées pour une meilleure harmonisation avec l'initiative En route vers l'objectif 1 du Canada) pour aider les organismes de conservation à obtenir la désignation « Aire protégée » ou « Autre mesure de conservation efficace par zone (AMCEZ) » pour leurs terres privées. Cela fait, ces terres seront comptabilisées au titre de l'objectif 1 du Canada. Ce guide souligne à quel point il est important que les organismes de conservation des terres privées disposent des moyens nécessaires pour assurer l'intendance de leurs terres et accords de conservation. Par exemple, ces propriétés sont davantage susceptibles d'être comptabilisées en vue de l'objectif 1 si l'on met en place des politiques, une surveillance rigoureuse en continu, et des plans de gestion assortis d'objectifs clairs et de données de référence pertinentes.

Les organismes de conservation des terres privées sont certes bien placés pour faire compter leurs propriétés en ce sens, mais elles doivent également disposer de ressources pour l'intendance et la protection juridique. L'inclusion d'une propriété dans la base de données pour l'objectif 1 est précieuse pour les organismes de conservation des terres privées, car elle constitue une preuve de résultats précis en matière de conservation. Elle peut alors servir à encourager les investissements dans les pratiques d'intendance efficaces et la protection juridique. Si des ressources suffisantes sont investies dans l'intendance de ces terres à perpétuité, le Canada pourra franchir un grand pas dans sa stratégie de lutte contre la perte de biodiversité et de protection de la nature pour les générations futures.

## Protection et rétablissement des espèces en péril

Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, a accepté de mettre en œuvre l'Approche pancanadienne pour la transformation de la conservation des espèces en péril au Canada<sup>15</sup>. Celle-ci abandonnera l'approche axée sur une seule espèce en faveur d'une approche axée sur plusieurs espèces et les écosystèmes. Les efforts de conservation seront concentrés sur les lieux, les espèces, les secteurs et les menaces prioritaires dans tout le Canada, ce qui permettra aux partenaires de travailler de concert pour assurer une meilleure protection des espèces en péril. Parmi les 11 lieux prioritaires cernés par Environnement et Changement climatique Canada, 10 se trouvent dans des écosystèmes plus fortement perturbés au sud du pays. Qui plus est, on retrouve une des espèces prioritaires (le Tétrás des armoises) dans ces écosystèmes du sud à forte proportion de terres privées, où les espèces exotiques envahissantes ainsi que les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de l'urbanisme ont tous une incidence sur la protection et le rétablissement des espèces en péril.

13 Environnement et Changement climatique Canada, *Programme de conservation du patrimoine naturel*.

14 Institut Miistakis, *Assessing Privately Conserved Areas for Alignment with Pathway to Canada Target 1 Alignment Guide*, 2017.

15 Environnement et Changement climatique Canada, *Approche pancanadienne pour la transformation de la conservation des espèces en péril au Canada*.

16 Conservation de la nature Canada, *Notre impact*.

Les terres de conservation privées dans le sud du Canada ont toujours présenté la plus haute valeur pour la conservation de la biodiversité, entre autres sur le plan des habitats essentiels aux espèces en péril. Il faut absolument renforcer les moyens du secteur de la conservation des terres privées pour assurer l'intendance et la protection de ces habitats à long terme – que ce soit par des activités de conservation ou de restauration des habitats, de contrôle des espèces envahissantes ou de suivi du respect des obligations prévues dans un accord de conservation – si l'on veut protéger et restaurer les espèces en péril dans ces régions. Plus de 230 espèces en péril du Canada se trouvent sur des terres régies par des organismes de conservation des terres privées<sup>16</sup>.

## Atténuation des effets des changements climatiques et adaptation à ces derniers

Il est bien établi que la dégradation des sols contribue aux changements climatiques. La conservation des habitats naturels évite qu'une terre soit affectée à d'autres usages, ce qui prévient les émissions de carbone causées par les perturbations humaines. De plus, une gestion adéquate des terres permet de séquestrer davantage de carbone<sup>17</sup>. La quantité de carbone captée dans les terres de conservation privées n'est peut-être pas si élevée si l'on compare avec toutes les terres au Canada; toutefois, les petites et grandes actions ont toutes un rôle à jouer pour atteindre les cibles climatiques mondiales, vu l'ampleur du défi qui nous attend. Par ailleurs, les terres de conservation privées revêtent une importance croissante pour atténuer les changements climatiques et mieux s'y adapter. Faire en sorte que les organismes de conservation des terres privées soient en mesure de protéger leurs terres et accords de conservation à long terme, c'est garantir que ces terres continueront à jouer un rôle dans la lutte contre la crise climatique mondiale.

## Santé et bien-être humains

Durant les entrevues menées pour la rédaction du présent rapport, les organismes de conservation des terres ont souvent mentionné le nombre accru de personnes qui visitent les propriétés accessibles au public. Ce constat vient étayer le rôle que jouent les organismes de conservation pour la santé physique et mentale de même que pour le bien-être des gens lorsqu'ils œuvrent à protéger les zones naturelles. Les taux de fréquentation accrus mettent en évidence le besoin d'accroître les capacités des organismes de conservation des terres privées. Ainsi, ces derniers pourront maintenir l'intégrité écologique de ces aires, aménager des espaces de stationnement et des sentiers pour offrir aux visiteurs une expérience de qualité, et maintenir un bon voisinage avec les propriétaires des terres adjacentes. Ce point est ressorti en tant que sphère d'activité nécessitant une attention de la part d'employés ou de bénévoles spécialisés.

## Les nombreux avantages de la conservation des terres privés

En conclusion, le travail réalisé par les organismes de conservation des terres privées procure manifestement de nombreux avantages dans des domaines jugés hautement prioritaires aux yeux de la population canadienne. Toutefois, ces organismes œuvrent dans un contexte en rapide évolution et doivent composer avec des demandes et exigences croissantes, ce qui entraîne des difficultés sur le plan de l'intendance, de la protection juridique et de la prestation de services lorsqu'ils doivent maintenir les avantages de la conservation des terres privées à long terme.

<sup>16</sup> Conservation de la nature Canada, [Notre impact](#).

<sup>17</sup> Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, *Special Report on Climate Change and Land, Chapter 4: Land Degradation, 2020*.





## DEUXIÈME PARTIE : INTENDANCE

### État des lieux en matière d'intendance

Les représentants du secteur de la conservation des terres privées qui ont exprimé leurs points de vue sur des questions clés liées aux capacités d'intendance et au financement, y compris les fonds de dotation, sont issus d'un vaste réseau d'organismes. On y trouve autant des groupes gérés par des bénévoles que des œuvres de bienfaisance d'envergure dont les terres en fief simple et celles visées par des accords de conservation valent des centaines de millions de dollars. La plupart des organismes de conservation des terres privées gèrent une combinaison de terres en fief simple et assujetties à des conventions ou servitudes de conservation. Certains ont décidé de se concentrer sur les terres en fief simple, tandis que d'autres misent principalement ou exclusivement sur les accords de conservation. On a constaté une grande cohérence entre les commentaires des organismes de conservation des terres privées qui ont participé aux consultations, soit par écrit ou dans le cadre d'une entrevue.

Dans le cas des terres en fief simple, les organismes de conservation des terres privées assurent inévitablement une intendance active et directe des terres en question. Parmi leurs activités d'intendance de base, on peut citer les suivantes :

- La protection, le maintien et la restauration des habitats existants;
- Le contrôle des espèces envahissantes;
- La surveillance des intrusions et des limites de la propriété;
- La sensibilisation de la communauté et le maintien de relations amicales avec les propriétaires fonciers voisins;
- Le suivi des changements d'affectation potentiels des terres avoisinantes;
- L'atténuation de l'impact anthropique sur les sentiers et les infrastructures bâties accessibles au public.

#### Difficultés de financement

« L'intendance continue n'est pas considérée sur le même pied que l'acquisition. »

« Les bailleurs de fonds manquent de constance d'une année à l'autre ou changent de secteur d'intérêt, tandis que les organismes de conservation des terres privées ont un engagement perpétuel envers leur mission fondamentale. »

« Dans le milieu de la conservation, la gestion des défis liés à l'intendance et aux changements climatiques, comme l'élimination des espèces envahissantes, devient de plus en plus coûteuse et ne règle pas le problème. Il faut investir dans des solutions. »

« Une augmentation du nombre d'hectares protégés se traduit par une augmentation des responsabilités et des coûts de gestion de la propriété. »

Lors des consultations avec les organismes détenteurs de titres sur des terres de conservation privées, nous avons appris que le travail des organismes de conservation des terres privées de toutes tailles va bien au-delà de l'acquisition et de l'intendance : leurs programmes prévoient diverses activités telles que l'éducation du public, la mobilisation communautaire et bénévole, la recherche scientifique, la propagation de plantes indigènes, l'entretien des sentiers et des installations, et la consultation des Autochtones. Ces activités connexes servent un objectif louable, mais les organismes de conservation des terres privées risquent d'éprouver de la difficulté à élargir leurs activités de financement pour soutenir de telles activités tout en octroyant suffisamment de fonds à la gestion efficace de leurs terres de conservation. Chaque année, les organismes de conservation des terres privées doivent déployer des efforts pour l'acquisition et l'intendance des terres tout en soutenant ces autres activités. De nombreux organismes ont souligné que les fonds pour l'acquisition de terres et la signature d'accords de conservation sont plus faciles à obtenir que ceux dédiés exclusivement à l'intendance.

Quant aux accords de conservation, des activités d'intendance de base sont menées afin de garantir que les deux parties en respectent les modalités. Ces activités consistent principalement à :

- gérer et renforcer la relation avec le propriétaire foncier grâce à un contact direct;
- établir un suivi et des rapports réguliers pour s'assurer que le propriétaire respecte ses engagements;
- effectuer des vérifications sur place, par survol aérien ou par d'autres moyens.

Afin de garantir des résultats sur leurs terres visées par un accord de conservation, les organismes de conservation des terres privées comptent principalement sur la bonne volonté du propriétaire foncier pour maintenir ou améliorer le patrimoine naturel de leur site conformément aux modalités de l'accord de conservation. Les organismes ont indiqué que les transferts de propriété représentent un défi majeur. En général, ils se disaient plus assurés que le propriétaire initial respectera les obligations dans l'accord de conservation en raison du lien de confiance qui s'est développé durant le processus d'élaboration et de négociation de l'accord. Lorsqu'une terre change de main, les organismes de conservation des

*« Ils n'ont pas assez de temps, d'argent, de personnel et de ressources pour faire tout ce qu'ils doivent faire selon le niveau de protection et d'intendance requis. »*

terres privées anticipent qu'il faudra augmenter la fréquence des contacts avec le nouveau propriétaire foncier afin que celui-ci comprenne parfaitement l'intention et les obligations de l'accord de conservation. Ces échanges aident le nouveau propriétaire à se doter d'une approche de gestion de la terre qui est conforme aux exigences de l'accord de conservation.

Parmi les organismes de conservation des terres privées, 59 % ne comptent aucun effectif à temps plein et 24 % emploient entre une et six personnes. Autrement dit, près de 85 % des organismes du secteur doivent fonctionner avec des ressources humaines limitées ou inexistantes<sup>18</sup>. Selon les consultations menées, les organismes manquent souvent de capacités pour :

- collecter les données sur les propriétés et en assurer la surveillance;
- organiser régulièrement des rencontres avec les propriétaires fonciers et rédiger des comptes rendus (sur une base annuelle à triennale);

18 Selon les données de 2018 fournies par l'Agence du revenu du Canada.

- faire le suivi des ventes de terres et des transferts de titres fonciers;
- outiller ou former les propriétaires fonciers sur les pratiques exemplaires de gestion des terres;
- investir du temps pour maintenir le contact avec les propriétaires;
- élaborer des plans de gestion à long terme pour chaque propriété;
- mettre en place des politiques internes et assurer la gestion financière pour les activités et dépenses d'intendance;
- tisser des liens avec les communautés autochtones;
- maintenir de bonnes relations avec les propriétaires voisins;
- recourir à des experts lorsque cela est nécessaire;
- investir une quantité de temps pour les demandes de financement et de subventions auprès de multiples bailleurs de fonds afin de répondre aux besoins budgétaires.

*« Les organismes de conservation dépendent de nombreuses sources de financement – la perte de toute source de revenus aurait des répercussions majeures sur leurs budgets et le volume de travail qu'ils peuvent entreprendre. Il faut parfois des années pour se remettre d'une baisse de financement. »*

En général, les organismes de conservation des terres privées ont recours à un ensemble de tactiques pour financer leurs activités : cotisations des membres, appels de dons mensuels et ponctuels, rédaction de demandes de financement, commandites d'entreprises, dons planifiés, revenus de placement, vente de produits et mobilisation de bénévoles. Ces organismes comblent leurs lacunes de personnel principalement par des subventions salariales à court terme financées par des tiers ou des gouvernements, par exemple avec Emploi Été Canada. Ils comptent également sur leur réseau de partenaires et de bénévoles. Les membres du conseil d'administration assument parfois des fonctions clés dans les activités d'un organisme de conservation des terres privées, y compris la recherche de financement, la gestion des propriétés, la sensibilisation des propriétaires, la mobilisation communautaire, la surveillance des placements et la défense juridique. Cela est particulièrement le cas pour les organismes ayant peu ou pas de personnel. Sans la participation active de nombreux bénévoles dévoués à leurs activités courantes, les organismes de conservation des terres privées verraient leur influence considérablement diminuer, et leur pérennité serait mise en jeu.

Tous les organismes ont déclaré avoir entrepris des activités d'intendance pour leurs terres et leurs accords de conservation. Cependant, leurs budgets affectés à l'intendance sont insuffisants, ce qui fait en sorte qu'ils ratent des occasions pour accroître les avantages de leurs terres de conservation privées. Les fonds disponibles sont consacrés en priorité aux obligations essentielles et aux efforts d'intendance « de base » – selon l'un des organismes participants, il s'agit des activités vitales pour maintenir l'image et la réputation. Cet organisme considère qu'une impression publique positive doit passer par la continuité des activités et le respect des exigences « de base » pour les propriétaires fonciers, telles que le paiement des impôts et des primes d'assurances, l'inspection des terrains, le respect des engagements envers le public, les donateurs et les sympathisants, la gestion des actifs liés à l'expérience des visiteurs (voies d'accès, sentiers, aires de stationnement, etc.) et tout autre besoin ou exigence fondamentaux. Le financement destiné à ces activités essentielles provient des flux de revenus, y compris les initiatives annuelles de collecte de fonds, et/ou des réserves budgétaires ou des fonds de dotation de

l'établissement. Néanmoins, même si les organismes semblent pouvoir répondre à leurs besoins de base, ils ne réussissent pas toujours à entreprendre d'autres activités d'intendance vitales comme le maintien et la restauration des habitats ou l'élimination des espèces envahissantes.

## Fonds affectés ou de dotation

Quelques organismes ont réussi à bâtir des fonds de dotation appréciables au fil des ans, mais ils constituent l'exception plutôt que la norme. Conformément aux directives du conseil d'administration, les organismes de conservation des terres privées peuvent détenir des fonds affectés à l'interne ou à l'externe et/ou des fonds de dotation. La vocation des fonds affectés à l'interne est déterminée par résolution du conseil, tandis que la vocation des fonds de dotation ou affectés à l'externe est établie par un donateur ou bailleur de fonds à l'externe.

### Financement public

Les initiatives suivantes ont été citées dans les rapports annuels des organismes ou lors des consultations en tant que sources de fonds qui contribuent à l'intendance des terres de conservation privées.

#### Gouvernement fédéral

- Programme 2 milliards d'arbres du Fonds de la nature du Canada
- Climate Change Challenge Fund (Fonds du défi des changements climatiques)
- Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril
- Fonds des technologies climatiques axées sur la nature
- Plan nord-américain de gestion de la sauvagine

#### Gouvernements provinciaux

- Alberta Land Trust Grant Program (Programme de subventions pour les organismes de conservation de l'Alberta)
- Community Gaming Grants (programme de subventions communautaires), Colombie-Britannique
- Fiducie pour la conservation, Manitoba
- Partenariat pour la protection des espaces verts, Ontario
- Habitat Conservation Trust Foundation – Conservation Economic Stimulus Initiative (Initiative de stimulation économique pour la conservation), Colombie-Britannique
- Manitoba Fish and Wildlife Enhancement Fund (Fonds de mise en valeur des ressources halieutiques et fauniques du Manitoba)
- Natural Area Protection Tax Exemption Program (Programme d'exonération fiscale pour la protection des aires naturelles), Colombie-Britannique
- Fonds de fiducie pour l'environnement du Nouveau-Brunswick
- Fonds de fiducie de la faune du Nouveau-Brunswick
- Nova Scotia Crown Share Land Legacy Trust (Fonds en fiducie pour le legs de terres de la couronne en Nouvelle-Écosse)
- Programme d'encouragement fiscal pour les terres protégées de l'Ontario
- Programme d'encouragement fiscal pour les forêts aménagées de l'Ontario
- Programme d'intendance des espèces en péril de l'Ontario
- Fondation Trillium de l'Ontario
- Fonds de conservation de la faune de l'Île-du-Prince-Édouard
- Projet de partenariat pour les milieux naturels, Québec
- Fonds de développement de la pêche et de la faune de la Saskatchewan
- Stewardship Association of Municipalities (Association des municipalités pour l'intendance), Terre-Neuve-et-Labrador

Ces fonds de réserve ou de dotation sont créés dans le but de générer des revenus de placement stables et prévisibles pour l'organisme de conservation des terres privées, lequel pourra alors respecter ses obligations d'intendance des terres et des accords de façon perpétuelle, même durant les périodes de difficultés financières. La mise en place de fonds de réserve ou de dotation est une stratégie conforme aux Normes et pratiques des organismes de conservation du Canada<sup>19</sup>, qui énoncent que les organismes de conservation des terres privées doivent :

- accumuler et conserver des réserves opérationnelles suffisantes pour soutenir les activités de l'organisme de conservation;
- adopter et mettre en œuvre un plan destiné à accumuler et à conserver des fonds dédiés ou réservés suffisants pour couvrir les coûts à long terme de l'intendance et de la défense des terres et des accords de conservation détenus par l'organisme de conservation.

Voici quelques-unes des stratégies des organismes de conservation des terres privées pour accroître ces fonds :

- Définir un objectif stratégique d'investissement dans un fonds de dotation pour l'intendance, qui est souvent exprimé sous forme de pourcentage de la valeur d'une propriété vouée à la conservation;
- Négocier un don du propriétaire foncier qui correspond à une cible minimale d'investissement dans l'intendance, par exemple 15 à 25 % de la valeur de la terre une fois que celle-ci est acceptée;
- Augmenter le pourcentage visé de la valeur de la propriété au moyen d'appels de dons ciblés et de campagnes de financement directes;
- Chaque année, affecter aux fonds de réserve une part de l'argent collecté grâce aux efforts de financement;
- Lancer des appels de contributions ciblés aux segments démographiques clés, p. ex. les gens inscrits aux dons planifiés.

Les organismes de conservation des terres privées ont néanmoins besoin de financement supplémentaire afin de soutenir leurs activités d'intendance de base et améliorée de manière prévisible, en plus de faire en sorte que la société profite pleinement des terres et des accords de conservation sous leur gouvernance. À l'heure actuelle, les programmes d'intendance « améliorés » qui vont au-delà des activités d'intendance de base nécessitent généralement des collectes de fonds spéciales et sont les premiers abandonnés si les cibles de financement ne sont pas atteintes. Par conséquent, les activités telles que l'élaboration de plans de gestion des propriétés, les initiatives de restauration et les recherches scientifiques seront mises sur la glace dans le cas d'une insuffisance budgétaire.

Les capacités de financement dans le secteur de la conservation des terres privées varient énormément d'un organisme à l'autre. Il faudra mener des recherches supplémentaires sur les enjeux et les besoins particuliers des petits organismes dirigés par des bénévoles, par rapport aux grandes entités qui sont bien dotées en personnel. Un examen sélectif des rapports annuels d'organismes de conservation des terres privées révèle que ceux-ci bénéficient du soutien de nombreux donateurs, partenaires et bénévoles pour mener leurs activités. Puisque les fonds proviennent de multiples catégories de donateurs, y compris les particuliers, les entreprises, les fondations et tous les paliers de gouvernement, il est évident que les organismes de conservation des terres privées consacrent beaucoup de temps aux activités de financement annuelles pour parvenir à une certaine stabilité dans leurs activités courantes.

---

<sup>19</sup> Centre pour la conservation des terres, *Normes et pratiques des organismes de conservation du Canada*, norme 6 : Surveillance financière, pratique A : Santé financière.

*« Les petits organismes de conservation des terres privées ne récolteront pas les avantages d'un fonds de durabilité de sitôt. De grands efforts de financement sont requis pour y arriver, donc il est difficile d'accorder la priorité à cette activité. »*

Les organismes de conservation des terres privées qui ont pu réaliser des activités d'intendance améliorées ont indiqué que les programmes de financement gouvernementaux ont joué un rôle vital pour renforcer leurs capacités à cet effet. Bien que ces programmes de financement gouvernementaux soient assortis de nombreuses exigences relatives aux demandes et aux déclarations, ils permettent aux organismes de réaliser et même d'améliorer leurs activités d'intendance. À titre d'exemple, un organisme de conservation des terres privées a mentionné que le Fonds des solutions climatiques axées sur la nature finance l'élaboration de son plan de gestion des terres axé sur la séquestration du carbone.

Les organismes de conservation des terres privées comptent particulièrement sur les programmes gouvernementaux pour financer l'intendance de leurs terres, mais ces derniers sont concurrentiels et les fonds sont accordés de manière imprévisible. Ces organismes consacrent aussi un temps considérable à la recherche de financement auprès de sources diversifiées. Il

est difficile, voire impossible de savoir si leurs demandes de subventions ou activités de financement porteront leurs fruits, même si leur travail consiste à gérer un patrimoine naturel important – ce qui bénéficie à l'ensemble de la population. Les quelques organismes de conservation des terres privées qui reçoivent un financement stable peuvent assurer une intendance rigoureuse de façon constante, comme c'est le cas pour les organismes financés par les municipalités pour répondre à des exigences prescrites par un gouvernement provincial.

Les organismes de conservation des terres privées œuvrent dans un contexte difficile, où les attentes sont parfois contradictoires, et l'urgence de protéger ce qu'il nous reste ne fait qu'augmenter. Ces organismes démontrent une expérience et une expertise considérables, qu'ils aient recours à des bénévoles ou à un personnel rémunéré. Les organismes de conservation des terres privées en général ne récolteront pas de sitôt les avantages d'un fonds de réserve ou de dotation solide, quelle que soit leur taille.

## Aires protégées et de conservation autochtones

Nous n'avons pas pu mener des consultations exhaustives en dehors du secteur de la conservation des terres privées en raison des délais impartis pour la préparation de ce rapport. Toutefois, selon des représentants d'un gouvernement autochtone qui mène des initiatives d'aires protégées et de conservation autochtones (APCA), les concepts entourant la propriété et la protection d'une APCA sont encore en évolution. Les questions relatives au propriétaire foncier, à la gestion de la terre et à sa protection juridique ont été citées comme des points importants à étudier dans le contexte d'une APCA. À cet égard, les Normes et pratiques des organismes de conservation du Canada, l'assurance du rendement, l'intendance et la défense juridique étaient toutes jugées dignes d'intérêt et pertinentes pour les organismes et communautés autochtones qui poursuivent des initiatives d'APCA dans leur région. Selon les représentants du gouvernement autochtone mentionné plus haut, ces questions devraient être étudiées et discutées davantage au sein du réseau des APCA à l'échelle nationale.

# Étude de cas sur la mise en place de fonds de dotation : Le Fonds du Canada pour l'investissement en culture

Les fonds de dotation sont souvent décrits comme le futur poumon d'un organisme de bienfaisance, car ils lui donnent les moyens d'assurer sa réussite à long terme et de mieux affronter les revers financiers ou de financement<sup>20</sup>.

Les organismes de conservation des terres privées reconnaissent bel et bien la valeur d'un fonds de réserve ou de dotation sain. Toutefois, les consultations ont fait ressortir les questions et défis suivants concernant l'atteinte de la sécurité financière à long terme :

- Les donateurs préfèrent soutenir des activités de conservation telles que l'acquisition d'une terre privée plutôt que de contribuer à un fonds affecté.
- Certains organismes préfèrent gérer un fonds affecté à l'administration des terres en fief simple et des accords de conservation, ce qui leur donne un peu plus de latitude pour l'utilisation des ressources financières.
- Si un fonds de dotation lié à une seule propriété génère des revenus de placement supérieurs au montant requis pour l'intendance de cette propriété, l'organisme serait dans l'impossibilité d'utiliser cet argent pour répondre à des besoins d'intendance plus pressants sur d'autres terres.
- Les fonds d'intendance ont parfois une double vocation en tant que fonds de défense juridique, ce qui entraîne des priorités concurrentes, et la création de fonds distincts exige des efforts considérables.
- La valeur foncière croissante nuit à l'atteinte des objectifs d'un fonds de dotation.
- Les modalités des fonds de dotation sont parfois trop contraignantes et extrêmement difficiles à modifier, en plus de ne pas tenir compte du contexte changeant du secteur de la conservation des terres privées.
- S'ils accroissent leurs fonds de réserve en prévision de risques éventuels, les organismes risquent de bloquer trop d'argent aux dépens des activités d'intendance dans le court terme, entre autres.

Rares sont les bailleurs de fonds, y compris les gouvernements, qui aident les organisations non gouvernementales à créer et à faire croître leurs fonds de dotation. Toutefois, il existe des programmes ponctuels et permanents qui répondent à ce besoin. On peut citer comme exemple le volet Incitatifs aux fonds de dotation du Fonds du Canada pour l'investissement en culture, qui permet aux organismes artistiques et patrimoniaux de faire croître leurs fonds de dotation. Il s'agit du seul programme fédéral de contreparties pour les fonds de dotation.

*« Nos fonds et nos activités annuelles d'intendance sont-ils appropriés à l'envergure de notre travail et aux responsabilités qui y sont associées? »*

<sup>20</sup> Charity Village, *Endowment Funds: An Overview*, 2007.

*« Je crois qu'il est utile et essentiel de continuer à recourir au Programme des dons écologiques, mais celui-ci a toujours ignoré la question du soutien aux fonds d'intendance. »*

Le secteur de la conservation des terres privées a proposé quelques solutions pour renforcer ses capacités à amasser des fonds d'intendance. Un exemple de solution au palier provincial est l'Alberta Land Trust Grant Program. Ce dernier considère comme dépense admissible les placements dans un fonds de dotation d'intendance pour la protection et la sauvegarde de la propriété<sup>21</sup>. Voilà une option que devraient envisager les autres provinces et paliers de gouvernement. Les programmes de financement axés sur l'acquisition de terres pour répondre aux objectifs d'aires protégées et de conservation, par exemple, pourraient reconnaître les investissements dans un fonds de dotation d'intendance comme dépense admissible pour les projets subventionnés. Même si ces fonds doivent être financés en contrepartie par une autre instance, ils offrent aux organismes de conservation des

terres privées un dispositif de financement expressément pour leurs fonds de dotation d'intendance. La création d'un fonds de conservation financé par les taxes municipales ou régionales permettrait aussi de verser des contributions de contrepartie 1:1 pour l'acquisition et l'intendance de terres privées à valeur écologique élevée. Au sud du Canada, ces terres revêtent une importance croissante pour la protection des habitats et la résilience face aux changements climatiques, et ce sera encore le cas dans l'avenir.

Comme mentionné dans l'introduction de ce rapport, la gestion d'actifs considérables – et la responsabilité d'assurer leur intendance à long terme – n'est pas un enjeu réservé au secteur de la conservation des terres privées. En raison des délais impartis pour la préparation de ce rapport, nous n'avons pas pu faire une recherche approfondie sur la nature et la portée du soutien accordé à divers secteurs caritatifs pour la mise en place de fonds de dotation suffisants à l'intendance de leurs actifs à long terme. Toutefois, il est clair que d'autres secteurs comme ceux des soins de santé et de l'éducation bénéficient de soutien pour l'intendance de leurs actifs, souvent sous la forme d'investissements directs dans les infrastructures. En ce qui concerne la mise en place de fonds de dotation consacrés à la gestion des actifs à long terme, nous avons eu l'occasion de nous pencher sur le Fonds du Canada pour l'investissement en culture. Ce programme a été conçu pour aider les organismes dans le secteur des arts et du patrimoine à créer et à enrichir des fonds de dotation pour soutenir leurs activités de base, atteindre la stabilité financière et poursuivre l'intendance de leurs actifs.

Le secteur des arts et de la culture regroupe 8 084 organismes et compte pour 9,4 % du total des organismes de bienfaisance au Canada, alors que les organismes de bienfaisance environnementaux ne comptent que pour 2 %. En général, 7 % des dons de bienfaisance au Canada vont à des organismes dans le secteur des arts et de la culture, et 5 % à des organismes environnementaux. Selon des données de 2015, les contributions de tous les paliers de gouvernement comptaient pour 51 % des revenus totaux moyens du secteur des arts et de la culture, et pour 31 % des revenus totaux moyens des organismes de bienfaisance environnementaux<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Gouvernement de l'Alberta, *Alberta Land Trust Grant Program*.

<sup>22</sup> Voir l'annexe II.



Le secteur des arts et de la culture s'est vu offrir une occasion exceptionnelle en 2001 lorsque le gouvernement du Canada a lancé son programme Un avenir en art, qui prévoyait une enveloppe de 560 millions de dollars pour les activités artistiques, culturelles et patrimoniales sur une période de trois ans<sup>23</sup>. Ce programme était assorti de trois nouveaux fonds :

- Le Fonds du Canada pour la présentation des arts;
- Le Fonds du Canada pour les espaces culturels;
- Le Fonds du Canada pour l'investissement en culture.

Même s'ils ont évolué depuis, les programmes nés de l'investissement Un avenir en art et de son prédécesseur, le Fonds du Canada pour la formation dans le secteur des arts, continuent à assurer la stabilité et la pérennité des organismes artistiques. De plus, ils contribuent aujourd'hui à promouvoir l'équité, la diversité et l'inclusion au sein du secteur.

## Le Fonds du Canada pour l'investissement en culture

Le Fonds du Canada pour l'investissement en culture (FCIC) propose un modèle unique pour encourager les investissements dans les fonds de dotation. Nous avons procédé à un examen de ce programme par une recherche Internet et une consultation des représentants du ministère du Patrimoine canadien qui sont responsables du volet Incitatifs aux fonds de dotation du FCIC.

### Aperçu

Le FCIC relève du ministère fédéral du Patrimoine canadien, qui « met l'accent sur le renforcement et la promotion de l'identité et des valeurs canadiennes, du développement culturel et du patrimoine canadien<sup>24</sup>. »

Depuis 2001-2002, le FCIC encourage « les investissements du secteur privé, les partenariats et l'adoption de pratiques d'affaires saines pour aider les organismes artistiques et patrimoniaux à être mieux reconnus et enracinés dans leurs communautés<sup>25</sup>. »

Le FCIC comprend trois volets, dont deux sont pertinents pour ce rapport :

- i. Incitatifs aux fonds de dotation – Ce volet octroie des subventions de contrepartie équivalant aux montants versés par le secteur privé au bénéfice des organismes artistiques sans but lucratif afin de faire croître les fonds de dotation de ces derniers.
- ii. Initiatives stratégiques – Mis sur pied en 2010-2011, ce volet fournit une aide financière pour les projets regroupant plusieurs partenaires qui aideront les organismes artistiques et patrimoniaux à améliorer leurs pratiques d'affaires et à diversifier leurs revenus.
- iii. Appui limité aux organismes artistiques en situation précaire – Ce volet aide les organismes voués aux arts professionnels qui font face à une éventuelle fermeture à retrouver une bonne santé financière.

### Volet Incitatifs aux fonds de dotation

Les organismes sans but lucratif voués aux arts professionnels peuvent présenter une demande dans le volet Incitatifs aux fonds de dotation afin de bénéficier de subventions de contrepartie aux dons

<sup>23</sup> The Globe and Mail, *Arts funding program renewed for 2005-2006 (Programme de financement des arts renouvelé pour 2005-2006)*, 2004.

<sup>24</sup> Gouvernement du Canada, *Raison d'être, mandat et rôle - Patrimoine canadien*.

<sup>25</sup> Gouvernement du Canada, *Fonds du Canada pour l'investissement en culture*.

du secteur privé pour créer ou accroître leurs fonds de dotation. Le gouvernement fédéral peut verser jusqu'à un dollar en contrepartie pour chaque dollar reçu de la part d'un donateur privé.

Le budget du volet Incitatifs aux fonds de dotation, initialement de 3,1 millions de dollars en 2001-2002, a crû pour atteindre 18,9 milliards de dollars en 2010-2011. Cette croissance s'est stabilisée depuis, car les chiffres déclarés en 2017-2018 étaient du même ordre. Les représentants du ministère du Patrimoine canadien ont confirmé que le budget global de ce volet demeure à un montant semblable.

Le financement accordé à tous les organismes demandeurs admissibles est déterminé en fonction du ratio entre le budget et les demandes, que l'on calcule en divisant le montant du budget annuel par le montant total demandé par l'ensemble des organismes<sup>26</sup>. Autrement dit, toutes les demandes de financement admissibles reçoivent une réponse positive chaque année. La subvention accordée à chaque demandeur correspond à la part du montant demandé à l'intérieur du montant global réclamé par tous les demandeurs admissibles.

### Qui peut faire une demande?

L'organisme artistique doit présenter sa demande conjointement avec une fondation de bienfaisance associée. Chacune des parties doit répondre à des critères d'admissibilité précis. Les grands organismes artistiques, par exemple le Festival de Stratford ou l'Orchestre symphonique de Toronto, ont leurs propres fondations. Les autres organismes comptent quant à eux sur le soutien de fondations communautaires. La fondation se charge de recevoir et d'investir les fonds, et l'organisme artistique bénéficie des revenus de placement.

Critères d'admissibilité au financement<sup>27</sup> :

Organisme artistique	<p>L'organisme doit être dûment constitué conformément à la loi fédérale, provinciale ou territoriale appropriée en tant qu'organisme artistique sans but lucratif, être régi par un conseil d'administration, assurer une surveillance adéquate de ses opérations financières et produire des états financiers annuels.</p> <p>L'organisme doit avoir pour mission principale la création, la production ou la présentation d'œuvres artistiques professionnelles, ou bien la formation d'artistes professionnels.</p> <p>L'organisme doit avoir bénéficié de l'appui financier, au cours des cinq derniers exercices financiers, du Conseil des arts du Canada, du ministère du Patrimoine canadien (plus précisément le Fonds du Canada pour la présentation des arts ou le Fonds du Canada pour la formation dans le secteur des arts) ou du Groupe fiduciaire des édifices des Pères de la Confédération.</p> <p>Si l'organisme n'a reçu aucun appui financier de ces organisations au cours des cinq derniers exercices financiers, il doit prouver qu'il œuvre à un niveau professionnel.</p>
Fondation associée	<p>La fondation de bienfaisance doit être enregistrée publiquement comme le prévoit le paragraphe 149.1(1) de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> et avoir comme mandat d'accumuler du capital, de l'investir et de l'administrer afin de verser le revenu annuel, en partie ou en totalité, à l'organisme artistique bénéficiaire.</p>

26 Gouvernement du Canada, *Évaluation groupée des arts : Fonds du Canada pour la présentation des arts, Fonds du Canada pour les espaces culturels et Fonds du Canada pour l'investissement en culture 2013-2014 à 2017-2018*, 2019.

27 Ministère du Patrimoine canadien, Gouvernement du Canada, *Lignes directrices sur la présentation des demandes – Volet Incitatifs aux fonds de dotation*.

De plus, l'organisme artistique doit :

- avoir mené des activités et publié des états financiers audités pendant au moins trois ans avant le dépôt de la demande;
- démontrer un certain niveau de stabilité financière et un engagement envers sa viabilité à long terme.

La stabilité financière de l'organisme artistique se calcule en divisant le total de ses actifs nets non affectés par le total de ses revenus d'exploitation pour obtenir le ratio d'actifs nets. Les deux montants à utiliser dans le calcul sont fondés sur les états financiers pour l'exercice visé.

Un organisme est inadmissible si son ratio d'actifs nets négatif est supérieur à 15 %.

### **Limites de l'aide gouvernementale**

Il n'y a pas de limite au montant de contrepartie pouvant être remis à un organisme artistique dans le volet Incitatifs aux fonds de dotation sur une période donnée. Avant 2018, le plafond cumulatif était de 15 millions de dollars par organisme.

Cependant, des limites sont établies pour le financement maximal octroyé par exercice, et le montant disponible pour les fonds de contrepartie est déterminé en fonction du nombre de candidatures et du financement demandé.

Le montant maximal qui peut être demandé par exercice est le moindre des sommes suivantes :

- 2 000 000 \$; ou
- 50 % des revenus d'exploitation totaux moyens pour les trois derniers exercices financiers de l'organisme.

Pour garantir une répartition équitable des fonds, de nouvelles limites s'appliquent aux organismes ayant reçu des subventions de contrepartie totalisant 10 000 000 \$. Le montant maximal que peuvent demander ces organismes est le moindre de :

- 1 000 000 \$; ou
- 50 % des revenus d'exploitation totaux moyens pour les trois derniers exercices financiers de l'organisme<sup>28</sup>.

### **Conditions de financement**

L'organisme artistique et la fondation doivent s'engager à respecter certaines conditions pour recevoir des fonds de contrepartie<sup>29</sup> :

- Le financement obtenu dans le cadre du volet Incitatifs aux fonds de dotation ainsi que les fonds équivalents aux dons privés doivent être immobilisés à perpétuité dans les actifs restreints de la fondation bénéficiaire, conformément aux dispositions de l'accord de financement.
- Seul le revenu généré par le fonds de dotation sera mis à la disposition de l'organisme artistique, qui pourra s'en servir pour ses activités courantes ou pour des projets spéciaux.

28 Ministère du Patrimoine canadien, Gouvernement du Canada, *Lignes directrices sur la présentation des demandes – Volet Incitatifs aux fonds de dotation*.

29 Ministère du Patrimoine canadien, Gouvernement du Canada, *Lignes directrices sur la présentation des demandes – Volet Incitatifs aux fonds de dotation*.

- La différence entre les contributions des donateurs privés et le montant octroyé par le volet Incitatifs aux fonds de dotation n'est pas assujettie aux conditions de l'accord de financement.
- Les subventions de contrepartie du volet Incitatifs aux fonds de dotation ne peuvent pas être assujetties à des coûts autres que les frais d'administration et d'investissement usuels, lesquels ne doivent pas excéder 2 % de leur valeur totale.
- L'organisme artistique doit prévoir le coût des activités de collecte de fonds dans son budget d'exploitation.

L'accord de financement pourrait aussi inclure des conditions autres que celles mentionnées ci-dessus.

## Retombées

De 2013-2014 à 2017-2018, le FCIC a accordé un financement de 110,7 millions de dollars dans le cadre de ses trois différents volets. La part du lion revient au volet Incitatifs aux fonds de dotation, qui a versé 85 % de ces fonds sous forme de subventions de contrepartie totalisant 93,7 millions de dollars. Au cours de cette période de cinq ans, le secteur des arts a donc bénéficié de 187,4 millions de dollars pour assurer sa viabilité financière grâce à la création ou à la croissance de fonds de dotation.

Les subventions de contrepartie du volet Incitatifs aux fonds de dotation ont généré de nombreuses retombées au cours de cette période de cinq ans, y compris les suivantes :

- En moyenne, le volet a atteint son objectif de création d'un fonds de dotation chez 70 % des bénéficiaires.
- On a constaté une augmentation des revenus de dotation et des contributions de donateurs privés aux fonds de dotation.
- En général, les fonds de contrepartie ont aidé les organismes artistiques à augmenter leurs fonds de dotation jusqu'à 25 %.
- Les organismes artistiques ont reçu un financement diversifié du secteur privé; les dons provenaient le plus souvent de particuliers (49 %), suivis des organisations non gouvernementales (25 %), des autres organisations (14 %) et des entreprises (8 %).
- Les fondations ont versé aux organismes artistiques une moyenne annuelle de 22,5 millions de dollars de revenus générés grâce aux investissements de dotation, soit plus du double de l'objectif annuel de 10 millions de dollars.
- Le volet a permis aux organismes artistiques de stabiliser leurs finances en augmentant à 78 % la part de leurs revenus non issus du secteur public.

**Tableau 1 : Demandes et financement approuvés dans le volet Incitatifs aux fonds de dotation, 2013-2014 à 2017-2018<sup>30</sup>**

Indicateur	Incitatifs aux fonds de dotation
Nombre total de demandes	543
Total demandé	110 M\$
Nombre total de demandes approuvées	525
Pourcentage total de demandes approuvées	97 %

<sup>30</sup> Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions (SGISC) du ministère du Patrimoine canadien. Adapté de *Évaluation groupée des arts : Fonds du Canada pour la présentation des arts, Fonds du Canada pour les espaces culturels et Fonds du Canada pour l'investissement en culture 2013-2014 à 2017-2018*, ministère du Patrimoine canadien, Gouvernement du Canada, août 2019.

Dans un mémoire adressé au Comité permanent des finances en 2020, un groupe d'organismes artistiques ont recommandé que le budget du volet Incitatifs aux fonds de dotation passe de 19 à 25,5 millions de dollars, étant donné que la participation à ce volet a amélioré considérablement l'autosuffisance et la stabilité financières des organismes bénéficiaires<sup>31</sup>.

Une consultation avec des représentants du ministère du Patrimoine canadien a révélé que 290 organismes ont reçu un financement depuis la création du volet en 2001. Un record de 165 demandes ont été soumises en 2022 pour un montant total de 36 millions de dollars. Cette hausse des nouvelles candidatures semble indiquer que les organismes artistiques renforcent leurs capacités à recueillir des fonds de contrepartie, ce qui confirme que le volet Incitatifs aux fonds de dotation remplit sa mission : encourager les autres à investir dans un fonds de dotation. Ce volet encourage également les organismes artistiques à faire preuve de créativité, par exemple en facturant de modestes frais de dotation lors de la vente de billets pour mousser la collecte de fonds de contrepartie.

### **Volet Initiatives stratégiques**

Bien que le financement annuel offert dans le volet Initiatives stratégiques soit un peu moins élevé, ce dernier contribue à une saine gestion organisationnelle en fournissant une aide financière pour les projets qui regroupent plusieurs partenaires et aident les organismes artistiques et patrimoniaux à améliorer leurs pratiques d'affaires, en plus de diversifier leurs revenus.

Comme l'explique le ministère du Patrimoine canadien, « en appuyant des projets conjoints, le volet Initiatives stratégiques favorise un partage des connaissances et des ressources et une utilisation stratégique des technologies qui renforcent les opérations des organismes artistiques et patrimoniaux et les aident à contribuer davantage à l'économie et à la société canadienne<sup>32</sup>. »

### **Le Fonds du Canada pour les espaces culturels**

Le Fonds du Canada pour les espaces culturels (FCEC) est un programme complémentaire au FCIC qui vise à « à aider à améliorer les conditions matérielles favorisant la création, la diffusion, la conservation et les expositions dans le domaine des arts et du patrimoine, ainsi qu'à accroître et à faciliter l'accès des Canadiens aux arts de la scène, aux arts visuels, aux arts médiatiques, aux collections muséales et aux expositions patrimoniales. Cela passe par l'amélioration, la rénovation et la création d'édifices voués aux arts et au patrimoine, de même qu'un appui à l'acquisition d'équipement spécialisé et à la réalisation d'études de faisabilité pour des projets culturels<sup>33</sup>. »

Le programme offre un financement pour les trois activités ci-dessous :

- La construction ou la rénovation d'installations vouées aux arts ou au patrimoine;
- L'acquisition d'équipement spécialisé;
- La réalisation d'études de faisabilité pour la construction ou la rénovation d'installations vouées aux arts ou au patrimoine.

31 Mémoire conjoint présenté par divers organismes artistiques, Parlement du Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances : *Améliorer la croissance économique et l'engagement des donateurs par le biais du Fonds du Canada pour l'investissement en culture du Patrimoine canadien – Volet Incitatifs aux fonds de dotation*.

32 Ministère du Patrimoine canadien, gouvernement du Canada, *Initiatives stratégiques – Fonds du Canada pour l'investissement en culture*.

33 Ministère du Patrimoine canadien, Gouvernement du Canada, *Fonds du Canada pour les espaces culturels*.

## Évaluation groupée des arts

Dans son rapport Évaluation groupée des arts publié en août 2019 par la Direction des services d'évaluation, le ministère du Patrimoine canadien souligne que les activités du FCIC sont harmonisées avec son mandat et ses priorités, qui consistent à soutenir les industries et infrastructures culturelles du pays<sup>34</sup>.

Le volet Incitatifs aux fonds de dotation a permis aux organismes artistiques d'amasser du capital et de créer des fonds de dotation grâce aux dons du secteur privé. Les revenus générés par ce volet, qui s'élevaient à deux fois le montant cible du programme, ont été versés par les fondations à des organismes voués aux arts professionnels. Ceux-ci ont ainsi pu atteindre une stabilité financière avec un pourcentage élevé (78 %) de sources de financement non gouvernementales.

Grâce au volet Initiatives stratégiques, les organismes artistiques et patrimoniaux ont réussi à démontrer une bonne santé organisationnelle, administrative et financière. Ce volet les a également aidés à se doter de pratiques d'affaires améliorées et à établir ou à renforcer des partenariats dans les sphères du marketing, de la technologie et des pratiques exemplaires.

Le FCEC a aidé les organismes artistiques et patrimoniaux à mieux créer, présenter, préserver et exposer leurs expériences artistiques et patrimoniales puisqu'un pourcentage élevé de projets ont permis l'entretien ou l'amélioration des infrastructures et des espaces. La plupart des utilisateurs étaient satisfaits de ces améliorations. Le FCEC a réussi à financer un grand nombre de projets de construction-rénovation et d'achats d'équipement spécialisé, en plus d'aider les organismes participants à obtenir plus de 70 % de financement externe pour leurs projets, principalement à partir de sources provinciales, territoriales, municipales et privées.

## Défis et besoins

L'Évaluation groupée des arts a fait ressortir un besoin continu de réduire les obstacles au financement pour les petits organismes et les groupes mal desservis afin d'améliorer leur accès aux programmes d'aide. Les groupes autochtones, les groupes racisés et autres groupes mal desservis se sont heurtés à des obstacles pour accéder au financement en raison de leur connaissance limitée des programmes offerts. Certains organismes n'ont pas la capacité d'obtenir des fonds de contrepartie auprès de donateurs privés, tandis que d'autres organismes de plus grande envergure ont besoin de soutien pour faire croître les dotations à un niveau qui permettra leur autosuffisance. Des efforts sont en cours pour améliorer l'accès des petits organismes et des communautés mal desservies aux programmes de soutien financier.

L'évaluation a fait ressortir des problèmes relatifs aux processus de collecte de données, de surveillance et de création de rapports sur le rendement. Dans certains cas, il était peu évident de définir les indicateurs, les résultats et les méthodes de collecte de données sans se perdre dans les possibilités d'interprétation. Un besoin a été cerné : celui d'améliorer les indicateurs de mesure du rendement et les outils de collecte de données actuels, y compris les méthodologies et les systèmes, afin de veiller à ce que les données recueillies soient significatives, exactes et utiles. Des outils et pratiques sont en cours d'élaboration pour garantir l'intégrité des données et la cohérence des méthodologies.

---

<sup>34</sup> Gouvernement du Canada, [Évaluation groupée des arts : Fonds du Canada pour la présentation des arts, Fonds du Canada pour les espaces culturels et Fonds du Canada pour l'investissement en culture 2013-2014 à 2017-2018, 2019.](#)



## TROISIÈME PARTIE : PROTECTION JURIDIQUE

### État des lieux en matière de protection juridique

Les biens immobiliers protégés par les organismes de conservation des terres privées, que ce soit sous forme de terres en fief simple ou d'accords de conservation, se trouvent principalement dans le sud du Canada, une région qui reflète une grande fragmentation en raison des tendances de peuplement et d'industrialisation au cours des derniers siècles. Ces terres jouent un rôle important dans la protection de la biodiversité et des services écosystémiques, car elles ont été acquises par un organisme de conservation de terres privées en raison de leur haute valeur pour la conservation. D'un point de vue écologique, ces terres sont irremplaçables.

La défense juridique a été désignée comme une priorité par tous les organismes de conservation des terres privées consultés, mais leur capacité à protéger efficacement leurs propriétés est le résultat d'un large éventail d'expériences. L'urgence de relever les défis organisationnels liés à la défense juridique était variable, alors que certains ressentaient la pression de problèmes particuliers, comme la croissance de l'aménagement de terrains résidentiels, de manière plus marquée que d'autres.

De plus, les observations de l'Environmental Law Centre et de l'Institut Miistakis soulignent le contexte unique de la protection juridique d'un accord de conservation. « Considérant que les servitudes de conservation sont perpétuelles et susceptibles d'être contestées à un certain moment, il convient de les rédiger en supposant qu'elles feront l'objet d'une défense un jour ou l'autre<sup>35</sup>. »

Les principaux points de discussion au cours des consultations ont porté sur la protection des accords de conservation et ont pris en compte :

- l'importance de la dissuasion – tous les organismes de conservation des terres privées doivent être dotés d'une solide défense juridique;
- la vulnérabilité des accords de conservation – les incidences de la mutation de propriété et l'expertise organisationnelle nécessaire pour entretenir des relations positives avec les propriétaires fonciers;
- les éléments clés des pratiques exemplaires en matière de gestion pour prévenir des problèmes juridiques;
- les incidences du processus de règlement ou de réclamation sur les organismes concernés;

35 Environmental Law Centre et Institut Miistakis, [Creating Robust Conservation Easements](#).

- la nécessité de faire appel à des professionnels du droit compétents et de disposer d'un fonds de défense juridique;
- les avantages et les enjeux d'un programme d'assurance collective pour soutenir tous les organismes de conservation des terres privées.

*« Il existe très peu d'assureurs qui ont une bonne connaissance de la conservation des terres. »*

De nombreux organismes de conservation des terres privées récemment créés ont déclaré qu'ils n'avaient pas encore été confrontés à des problèmes juridiques importants, car leurs accords de conservation en vigueur ont été conclus avec le concédant initial. Les frais juridiques liés à leurs activités courantes proviennent du transfert de titres et de la diligence raisonnable pour les terres en fief simple, ainsi que de l'examen des accords de conservation. Les organismes anticipent les problèmes qui se poseront à l'avenir lorsque leurs propriétés commenceront à

changer de propriétaire, et la plupart d'entre eux ont reconnu la nécessité de consacrer davantage de ressources à leur défense juridique. Ces efforts vont de l'augmentation de leurs fonds réservés pour l'ajout de personnel compétent en matière de sensibilisation des propriétaires fonciers jusqu'au contrôle de la conformité, en passant par l'accès à une équipe d'experts juridiques ayant une solide connaissance des aspects régionaux et des activités des organismes de conservation des terres. Un organisme, par exemple, a indiqué avoir adopté une approche proactive lorsqu'une de ses propriétés assorties d'une servitude a été mise en vente. Il a fourni aux agents immobiliers locaux des renseignements sur la portée de l'accord de conservation, afin que les acheteurs potentiels soient bien informés avant de faire une offre.

Le secteur de la conservation des terres privées est exposé à des risques juridiques uniques qui ne sont pas couverts par le secteur de l'assurance dommages. Les instruments d'assurance offerts comprennent l'assurance responsabilité civile générale, qui protège « contre les réclamations pour dommages corporels, préjudices personnels ou imputables à la publicité ou des dommages matériels causés à des tiers, attribuables à vos activités, vos produits ou vos lieux d'affaires<sup>36</sup> », et l'assurance titres, qui couvre les problèmes pouvant affecter, par exemple, les vices de titres, les privilèges existants, l'empiètement sur une propriété contiguë, la fraude immobilière et les erreurs dans les plans d'arpentage et les documents publics<sup>37</sup>.

*« Le véritable problème est la dissuasion. Certains propriétaires fonciers ont les poches profondes et considèrent que le signataire de l'accord a peu de ressources de se défendre. »*

Les organismes de conservation des terres privées de plus grande taille ou plus anciens ont traité des questions relatives aux accords de conservation et aux terres en fief simple, notamment :

- la mise en œuvre des accords;
- les dommages causés par les activités sur les terres adjacentes, comme la modification du drainage en raison de la construction d'habitations;
- la gestion des procédures officielles, comme l'expropriation pour la construction de routes ou de pipelines;

<sup>36</sup> Intact Assurance, [Assurance responsabilité civile](#).

<sup>37</sup> Commission des services financiers de l'Ontario, [Comprendre l'assurance titres](#), 2008.



- l'intrusion;
- les empiétements des propriétaires fonciers voisins, comme l'abattage des arbres;
- les dommages aux biens généraux;
- les responsabilités en matière de gestion immobilière qui ont une incidence sur les voisins;
- la valeur imposable de la propriété visée par un accord de conservation;
- la mise en œuvre au niveau municipal des règles provinciales ou fédérales.

Un autre risque relevé concerne le manque d'harmonisation des politiques et des programmes entre les différents paliers de gouvernement et ministères. Bien que cela dépasse la portée de ce rapport, des études supplémentaires sont nécessaires, notamment pour clarifier l'importance de l'inadéquation entre les objectifs de conservation de haut niveau et les règlements d'urbanisme provinciaux ou plans municipaux pour les sites et les organismes de conservation des terres privées. Cette inadéquation peut avoir des répercussions sur la défense juridique des terres de conservation. Dans le même ordre d'idées, quels sont les effets d'un accord de conservation sur la valeur imposable d'une propriété et dans quelle mesure cela empêche-t-il ou favorise-t-il la protection à long terme?

La capacité de chaque organisme de conservation des terres privées à assurer la défense de ses accords et de ses propriétés est le critère décisif pour l'ensemble du secteur. L'objectif est de régler les problèmes par la médiation et d'éviter les litiges. Une décision judiciaire défavorable pour une organisation peut créer un précédent qui pourrait avoir des répercussions sur tous les organismes de conservation des terres privées au Canada.

*« Notre façon de procéder consiste à créer un lien de confiance avec les propriétaires de terres privées. Cela peut prendre du temps, mais l'important est que ce soit le propriétaire qui soit porteur du projet. »*

La stratégie de protection juridique de chaque organisme repose sur l'établissement d'une relation solide avec le propriétaire foncier dans le cadre d'un accord de conservation. Cependant, le maintien de cette pratique dans les limites nécessaires reste difficile et entraîne un sentiment de vulnérabilité pour l'organisme.

*« [...] nous avons constaté un réel écart entre les intentions du gouvernement fédéral et la capacité de protéger réellement les terres parcelle par parcelle. Cette question va au-delà des finances et concerne plutôt les objectifs et les approches des planificateurs communautaires, y compris les municipalités [...] et leurs divers consultants privés. Ce sont les autorités de réglementation qui ont la plus grande influence sur les activités d'un organisme de conservation et qui ont une incidence sur l'environnement à l'échelle locale [...] »*

Les organismes de conservation des terres privées reconnaissent la nécessité de maintenir un fonds affecté à l'interne destiné à la défense juridique. Il est difficile de collecter des fonds à cette fin, car la plupart des donateurs préfèrent financer des activités plutôt que de contribuer à un fonds affecté. Comme indiqué dans la section « État des lieux en matière d'intendance » du présent rapport, les organismes de conservation des terres privées consacrent beaucoup de temps aux campagnes de financement annuelles pour couvrir leurs activités de base, leurs projets spéciaux et leurs activités d'intendance, ainsi que pour atteindre leurs objectifs d'investissement liés à l'intendance à long terme. Toutefois, l'argent récolté est principalement utilisé pour les activités d'intendance, au lieu d'être mis de côté dans un fonds affecté en prévision d'une action en justice qui pourrait survenir de nombreuses années plus tard. Par conséquent, les organismes estiment que leur fonds de défense juridique est insuffisant. Dans la pratique, un seul fonds affecté est utilisé pour couvrir à la fois l'intendance et la défense juridique, bien que certains organismes possèdent des fonds séparés.

*« Nous ne séparons pas concrètement les coûts et les investissements liés à l'intendance et à la défense juridique. Nous gérons nos fonds d'intendance à deux fins : générer un revenu annuel pour couvrir les coûts annuels d'intendance et maintenir un capital important qui pourrait être utilisé pour la défense juridique ou les mesures d'application, le cas échéant. Cela nécessite une diversification appropriée des investissements dans l'intendance pour répondre à des besoins multiples à court et à long terme. »*

En cas de différend ou de non-conformité avec un accord de conservation, les coûts directs liés au processus de règlement sont constitués des frais juridiques ainsi que des autres honoraires professionnels nécessaires pour évaluer les dommages et fournir des estimations ainsi que des plans de dédommagement. Les organismes de conservation des terres privées ont indiqué que les coûts liés aux règlements variaient entre 3 000 \$ et 90 000 \$. Pour les affaires portées devant les tribunaux, les coûts étaient beaucoup plus élevés.

Quelques exemples présentés lors des consultations avec les organismes de conservation des terres privées mettent en évidence l'éventail des problèmes auxquels ils peuvent faire face. Dans le premier exemple, un propriétaire foncier ayant conclu un accord de conservation a subi les conséquences d'une infraction liée aux limites de la propriété commise par un voisin et qui a entraîné des dommages importants à celle-ci. Il incombait au propriétaire foncier d'intenter un recours en dommages-intérêts contre ce voisin. L'organisme de conservation des terres privées a soutenu le propriétaire foncier dans le processus de règlement en payant les coûts associés aux rapports ainsi que les frais juridiques. Un autre cas concernait le drainage de milieux humides protégés par un accord de conservation, ce qui a entraîné de graves dommages

*« Conformément à notre politique, (nous) mettons de côté un montant de 5 000 \$ dans un fonds d'intendance distinct pour chaque accord de conservation conclu. Nous admettons qu'il s'agit d'une somme très modeste et qu'elle serait insuffisante pour toute contestation juridique importante. »*

à long terme pour la propriété. L'affaire a été réglée par le biais d'un processus de « règlement des différends par voie judiciaire » et comprenait le retrait de la servitude visant les terres endommagées et le transfert de celle-ci à d'autres milieux humides sains, avec l'ajout d'un habitat supplémentaire dans le cadre du règlement.

Cependant, les répercussions sur un organisme vont au-delà des coûts directs, car le temps des membres du personnel est consacré à la procédure judiciaire plutôt qu'à leur rôle habituel. Pour les organismes dont le personnel est peu nombreux, cela peut avoir une incidence importante sur leurs autres secteurs d'activité pendant une longue période. Un organisme de conservation des terres privées a indiqué que le processus de règlement lié à des problèmes de conformité avec un accord de conservation avait pris plus de 18 mois pour être achevé, et un autre organisme a indiqué être partie à des procédures judiciaires depuis quelques années en raison de problèmes de limites liées à ses terres en fief simple. Alors qu'un règlement réussi couvrira les coûts directs encourus par un organisme de conservation des terres privées, il a été souligné que les coûts associés au temps consacré par le personnel ne sont généralement pas couverts, à moins qu'un sous-traitant ait été engagé pour mener à bien le processus. Le risque de problèmes juridiques augmente également à mesure que le portefeuille de propriétés de l'organisme croît. La présence d'un certain nombre de problèmes juridiques au sein d'un organisme possédant de nombreuses propriétés n'a rien d'étonnant.

La valeur de l'expérience dans le traitement des questions de défense juridique a été bien résumée dans une discussion au cours des consultations : « mieux vaut prévenir que guérir ». Des ressources qui décrivent les pratiques exemplaires pour les organismes de conservation des terres privées afin de minimiser les risques de problèmes juridiques sont disponibles en ligne, par le biais des organismes suivants : Land Trust Alliance BC<sup>38</sup>, Environmental Law Centre et Institut Miistakis<sup>39</sup> en Alberta, Ontario Land Trust Alliance<sup>40</sup>, et Réseaux de milieux naturels protégés au Québec<sup>41</sup>.

L'objectif de ces pratiques exemplaires est de soutenir la passion qui motive un organisme de conservation des terres privées au moyen de systèmes rigoureux qui permettront de préserver à perpétuité des zones naturelles d'importance. Elles sont conçues pour anticiper les problèmes éventuels et faire en sorte qu'un organisme de conservation des terres privées soit prêt à relever les défis qui se présentent à lui. Les pratiques exemplaires répondent à un ensemble de besoins, dont les suivants :

- faire preuve de diligence raisonnable dans l'élaboration des modalités d'un accord de conservation ou d'un don de terres, en tant qu'exercice de gestion et de prévention des risques, pour clarifier les limites des volontés du propriétaire foncier, obtenir une valeur pour la conservation maximale et réduire au minimum les restrictions superflues qui pourraient devenir litigieuses;
- assurer une tenue des dossiers professionnelle et précise afin de répondre aux normes relatives aux éléments probants;

*« L'existence d'un fonds national de défense juridique de grande envergure offrirait une protection déterminante aux organismes de conservation. »*

38 Land Trust Alliance of BC, [Legal Education](#).

39 Environmental Law Centre et Institut Miistakis, [Conservation Easements in Alberta](#).

40 Ontario Land Trust Alliance, [Resources](#).

41 Réseau de milieux naturels protégés, [Renforcer ses capacités](#).

- établir et maintenir une fréquence régulière de surveillance de la conformité;
- séparer les rôles de la surveillance écologique et de la surveillance de la conformité au sein du personnel;
- s'engager dans un processus de médiation en premier lieu pour faire suite aux problèmes de conformité;
- établir un contact satisfaisant avec les nouveaux propriétaires fonciers prenant un titre de propriété faisant l'objet d'un accord de conservation.

Tous les organismes de conservation des terres privées consultés aux fins du présent rapport ont reconnu la nécessité d'une approche collaborative et accueilli favorablement l'idée d'un fonds collectif ou de mécanismes communs pour soutenir leurs besoins potentiels en matière de défense juridique et créer les meilleures conditions possible pour remplir leur mission de protéger leurs terres de manière perpétuelle.

Les avantages potentiels sont les suivants :

- offrir un accès équitable à une aide juridique importante qui dissuadera toute action en justice contre l'ensemble des organismes;
- aborder les problèmes de capacité organisationnelle par la formation sur les pratiques exemplaires en matière de gestion et de défense juridique;
- mettre en place un réseau d'experts à l'échelle régionale pour répondre aux besoins en ressources des organismes (p. ex. accès à des avocats qui connaissent bien le milieu de la conservation des terres);
- soutenir les réclamations juridiques avec des fonds suffisants;
- coordonner les recherches afin de mieux comprendre les responsabilités potentielles auxquelles les organismes peuvent être soumis dans différentes situations ou régions.

La défense juridique n'est cependant pas le facteur de motivation d'un organisme de conservation des terres privées. L'établissement de relations fondées sur un ensemble de valeurs communes liées à la conservation du milieu naturel est ce qui l'anime. Par conséquent, un fonds collectif ou un mécanisme commun libérerait les organismes de conservation des terres privées de la pression de devoir enrichir et gérer leurs propres fonds affectés à la défense juridique, ce qui leur permettrait de concentrer leurs efforts sur la collecte de fonds pour les activités, les projets spéciaux, l'acquisition et la mise en œuvre des pratiques exemplaires en ce qui a trait à la prévention et à l'intendance.

## Étude de cas sur l'assurance réciproque : Terrafirma

Les organismes de conservation des terres privées sont actuellement livrés à eux-mêmes lorsqu'il s'agit de protéger leurs propriétés à perpétuité. Les garanties standards offertes par l'assurance titres et l'assurance responsabilité civile générale ne protègent pas contre l'éventail de problèmes juridiques auxquels un organisme peut être exposé. Cette précarité en matière de protection n'est pas proportionnelle aux bénéfices que ces terres préservées procurent en ce qui concerne la réconciliation avec les Autochtones, les espèces en péril, l'atténuation des changements climatiques et la résilience climatique, et le bien-être humain.

Compte tenu de la diversité des capacités organisationnelles au sein de la communauté de la conservation des terres privées, l'idée d'un programme d'assurance réciproque, en tant que mécanisme ou fonds de protection national, apparaît comme une option viable. La création de Terrafirma, un programme d'assurance réciproque pour les organismes de conservation des terres privées aux États-Unis, est un modèle de réussite à considérer dans le contexte canadien. Une étude a été réalisée au moyen de recherches sur Internet et d'une consultation avec les administrateurs du programme Terrafirma.

## Terrafirma

Créé par le Land Trust Alliance des États-Unis pour répondre au besoin d'assurer la pérennité de la conservation, Terrafirma a été reconnu en tant que groupe de rétention des risques (captive d'assurance) par l'État du Vermont le 11 juillet 2012. Il a été conçu par et pour les organismes de conservation, étant détenu et géré par les membres, en consultation avec des spécialistes en assurance et des avocats, et soutenu par un financement de 5 millions de dollars américains provenant de fondations.

La nécessité de ce service est une réponse aux défis auxquels font face les organismes de conservation partout aux États-Unis en raison de l'augmentation de la population et des pressions en matière d'aménagement qui font augmenter la valeur des propriétés vouées à la conservation. Tous les organismes de conservation doivent avoir la capacité de se protéger contre les litiges et de préserver les terres, en plus de protéger les milliards de dollars qui ont été investis dans ceux-ci sous forme de taxes, d'incitations fiscales et de crédits d'impôt, ainsi

que de dons publics et de particuliers. La valeur du service réside dans la réduction des risques et des incertitudes pour les organismes de conservation et dans l'offre d'un soutien juridique spécialisé lors d'un litige par le biais d'une équipe nationale d'experts. Dans le cadre d'une stratégie nationale visant à garantir que les organismes de conservation ont la capacité de protéger leurs propriétés à perpétuité, Terrafirma propose également une série de formations axées notamment sur la gestion des risques, la négociation et la résolution des conflits et les pratiques exemplaires. En étant membre de Terrafirma, un organisme de conservation envoie le message qu'il peut défendre ses terres et ses servitudes de conservation. Cela ne remplace toutefois pas la nécessité pour l'organisme de disposer de réserves financières suffisantes et de mettre en place des pratiques commerciales loyales.

« Les organismes de conservation peuvent considérer que Terrafirma veille à leurs intérêts par la protection de leurs ressources contre des frais juridiques catastrophiques et par le soutien offert pour éviter les litiges inutiles grâce à des pratiques solides, une résolution précoce des conflits et une gestion intelligente du risque. »

Source : *Terrafirma*

Les programmes des sociétés d'assurance captive de groupe « assurent les risques d'un groupe hétérogène ou homogène d'assurés, sans lien entre eux, en leur fournissant des avantages tels que :

- un pouvoir d'achat combiné;
- la participation aux bénéfices techniques et le partage des produits financiers;
- une flexibilité en ce qui concerne les modalités de couverture et le traitement des réclamations;
- des mesures incitatives pour la gestion des risques et la prévention des sinistres;
- un accès au marché de la réassurance<sup>42</sup> ».

42 Risk Services, *Group Captives*.

Un groupe de rétention des risques (GRR), ou une mutuelle d'assurance, est un type de société d'assurance captive de groupe et consiste en une « entité détenue par ses assurés et autorisée à souscrire une assurance responsabilité civile couvrant les risques associés à ses propriétaires. Les propriétaires du GRR doivent appartenir à un groupe industriel homogène et, sur la base d'une licence obtenue dans un seul État, ils peuvent exercer leurs activités dans les 50 États américains et dans le District de Columbia<sup>43</sup>. »

Selon les états financiers vérifiés de 2020 de Terraforma, « Terraforma n'a pas d'employés et sa gestion est assurée par Alliance Risk Management Services LLC (ARMS ou le gestionnaire), une filiale en propriété exclusive de Land Trust Alliance. Le gestionnaire a le pouvoir, au nom de la société, de prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires ou appropriées pour la continuation et la gestion de Terraforma, et ses responsabilités comprennent le traitement des réclamations et l'émission de polices d'assurance. Terraforma est entièrement responsable du respect de ses obligations envers ses membres et les tiers. Land Trust Alliance, ARMS et tout autre membre ne sont pas responsables des réclamations, des dettes ou des autres responsabilités de la société<sup>44</sup>. »

### Gouvernance et adhésion

Terraforma a créé un comité des membres pour représenter les organismes de conservation membres et superviser la gestion de l'ARMS. Le comité des membres est composé de huit personnes représentant huit régions des États-Unis, ainsi que d'un membre nommé dans le Vermont. Les membres du comité sont élus pour des mandats échelonnés de trois ans et sont également responsables de l'approbation des politiques et de l'orientation stratégique. La diversité des organismes de conservation est reflétée par le comité des membres, qui est composé d'organismes de conservation nationaux, régionaux (par État) et locaux, accrédités et non accrédités<sup>45</sup>.

**Tableau 2 : Croissance de Terraforma sur une période de 8 ans**

	2013	2021
N <sup>bre</sup> d'organismes de conservation	420	541
N <sup>bre</sup> d'États	46 + D.C.*	48 + D.C.*
N <sup>bre</sup> de propriétés	20 568	34 788
N <sup>bre</sup> d'acres	6 354 434	9 803 397

\* District de Columbia

En 2021, les servitudes de conservation représentaient les droits les plus assurés, soit 86 % du nombre total de propriétés. La valeur marchande totale de tous les actifs de Terraforma est passée de 8 864 692 \$ US en 2019 à 10 094 158 \$ US en décembre 2020, ses capitaux propres dépassant 7,2 M\$ US<sup>46</sup>.

### Conditions d'admissibilité

Un organisme de conservation doit répondre « oui » aux questions suivantes pour participer au programme Terraforma<sup>47</sup> :

1. L'organisme de conservation est-il légalement constitué et en règle dans l'État dans lequel il est constitué?

43 Risk Services, [Learn About Risk Retention Groups](#).

44 Johnson Lambert LLP, [Terraforma Risk Retention Group LLP Audited Financial Statements Years ended December 31, 2020 and 2019, 2020](#).

45 *ibid.*

46 Johnson Lambert LLP, [Terraforma Risk Retention Group LLP Audited Financial Statements Years ended December 31, 2020 and 2019, 2020](#).

47 Terraforma, [Eligibility Requirements](#).

2. L'organisme de conservation est-il exonéré d'impôt en vertu de l'article 501(c)(3)<sup>48</sup> du Internal Revenue Code (IRC) ou figure-t-il sur la publication 78 (ou une liste subséquente) de l'IRS?
3. L'organisme de conservation dispose-t-il d'un rapport complet de documentation de référence pour chaque servitude de conservation ou restriction sur le titre?
4. Si l'organisme de conservation assure ses propriétés en fief simple, dispose-t-il d'un inventaire complet pour chaque parcelle de terre détenue en fief simple?
5. L'organisme de conservation met-il en œuvre un programme annuel de surveillance de ses servitudes de conservation ou de ses restrictions sur le titre?
6. Si l'organisme de conservation assure ses propriétés en fief simple, fait-il une surveillance régulière de ses terres détenues en fief simple?
7. L'organisme de conservation est-il un membre en règle de la Land Trust Alliance?
8. L'organisme de conservation n'est-il pas visé par une condamnation criminelle ou un jugement définitif pour fraude, fausse déclaration, mauvaise foi ou pratiques commerciales trompeuses, ou pour toute infraction similaire?
9. L'organisme de conservation ne fait-il pas l'objet de toute enquête gouvernementale en cours, comme une enquête du procureur général, une audience législative ou autre, dont le sujet est la complicité de l'organisme de conservation dans le cadre de pratiques commerciales trompeuses, d'une fraude, d'une négligence grossière ou d'une inconduite criminelle?
10. L'organisme de conservation fonctionne-t-il au seuil de rentabilité (où les revenus et les dépenses sont égaux) ou dispose-t-il d'un plan pour atteindre le seuil de rentabilité qui peut, entre autres, inclure l'utilisation de réserves?
11. L'organisme de conservation a-t-il souscrit une assurance responsabilité civile générale? (pas d'exigence de souscrire une assurance de la responsabilité civile des administrateurs et des dirigeants)
12. L'organisme de conservation possède-t-il et applique-t-il une politique écrite en matière de dossiers et a-t-il un système de tenue de dossiers sécurisé qui protège les documents irremplaçables essentiels à la défense et à la mise en application?
13. L'organisme de conservation constitue-t-il activement ses réserves de défense juridique et d'intendance générale ou d'autres réserves qui peuvent être affectées à la défense juridique et à l'intendance, à moins que la loi ou la réglementation de l'État ne l'interdise?

### ***Processus de présentation des demandes et frais***

TerraFirma propose une période annuelle de présentations des demandes pour les nouveaux demandeurs du 1<sup>er</sup> décembre au 1<sup>er</sup> février. Les demandeurs choisissent les catégories qui s'appliquent à leurs propriétés, et toutes les propriétés de cette catégorie doivent être assurées en même temps. Cela permet de garantir que la mise en commun des risques est suffisante pour maintenir la couverture. Ces catégories comprennent :

- les servitudes de conservation;
- les terres en propriété;
- les servitudes de passage;
- les servitudes d'accès;
- les restrictions sur le titre.

---

48 Les organismes décrits dans l'article 501(c)(3) du Internal Revenue Code (IRC) sont communément appelés des œuvres de bienfaisance.

Les demandeurs ne doivent pas soumettre de copies des rapports de documentation de référence et des documents organisationnels. Terrafirma évalue les organismes sur la base des conditions d'admissibilité et des autres renseignements figurant dans la demande. Elle ne prend pas en compte les propriétés individuelles ou les servitudes.

Les frais d'inscription suivent une échelle mobile en fonction du nombre de parcelles inscrites.

### Prime annuelle et réductions

La prime annuelle est de 63 \$ US par parcelle assurée, ce qui comprend les servitudes de conservation, les propriétés en fief simple, les servitudes de passage et les servitudes d'accès.

Les organismes de conservation accrédités auprès du programme d'accréditation de la Land Trust Alliance bénéficient d'une réduction plus importante par parcelle. Les organismes de conservation non accrédités bénéficient d'une réduction pour avoir suivi les pratiques exemplaires. Tous deux bénéficient d'une réduction égale pour la formation en matière de gestion des risques et les propriétés générales<sup>49</sup>.

**Tableau 3 : Tarifs d'inscription**

Parcelles	Tarif (\$ US)
1 à 10	375 \$
1 à 24	600 \$
25 à 49	900 \$
50 à 99	1 400 \$
100 à 299	1 900 \$
300 à 499	2 400 \$
500 à 999	2 900 \$
1 000 à 1 999	3 400 \$
2 000 et plus	4 000 \$

**Tableau 4 : Réductions pour les membres de Terrafirma**

Accrédité	Réduction	Non accrédité	Réduction (\$ US)
Accréditation	11 \$ par parcelle	Pratiques exemplaires	4 \$ par parcelle
Gestion du risque	1 \$ par parcelle	Gestion du risque	1 \$ par parcelle
Propriétés générales (250 +)	3 \$ par parcelle	Propriétés générales (250 +)	3 \$ par parcelle
<b>Total possible</b>	<b>15 \$ par parcelle</b>	<b>Total possible</b>	<b>8 \$ par parcelle</b>

La Land Trust Alliance propose une série de webinaires gratuits sur la gestion des risques. Terrafirma offre également un cours en ligne gratuit, le *Guide to Risk Management for Land Trusts* (guide de la gestion des risques pour les organismes de conservation), qui permet aux organismes de conservation de bénéficier de la réduction.

Les organismes de conservation accrédités doivent satisfaire aux 12 normes détaillées dans les *Land Trust Standards and Practices* (normes et pratiques des organismes de conservation), établies par la Land Trust Alliance en 1989. Pour devenir membre de la Land Trust Alliance, un organisme doit s'engager à respecter ces normes. L'accréditation est accordée par la Land Trust Accreditation Commission, un programme indépendant de la Land Trust Alliance créé en 2006<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Terrafirma, [Costs and Discounts](#).

<sup>50</sup> Land Trust Accreditation Commission, [About the Land Trust Accreditation Commission](#).



Les organismes de conservation doivent remplir toutes les conditions suivantes pour bénéficier de la réduction relative aux pratiques exemplaires de Terrafirma :

- chaque transaction est examinée et approuvée par un avocat qualifié avant la clôture;
- une politique écrite sur la résolution des infractions est en place et respectée;
- une politique écrite sur les conflits d'intérêts est en place et respectée;
- des critères écrits ont été définis pour choisir des projets de terrains et de servitudes conformes à la mission de l'organisme de conservation;
- chaque projet est évalué en fonction de sa capacité à respecter les responsabilités d'intendance perpétuelle de l'organisme de conservation.

Les avantages de l'adhésion à Terrafirma comprennent :

- une affiliation au *Non-profit Risk Management Center*;
- sept numéros par an de TerraBites, un bulletin d'information couvrant divers sujets liés notamment aux pratiques exemplaires et aux questions juridiques;
- un accès au *Legal Defense Reserves Calculator* pour évaluer le niveau de risque associé aux parcelles assurées.

## Couverture

Terrafirma couvre les frais juridiques pour la mise en application et la défense des terres en fief et des servitudes de conservation, y compris les frais de procès et de médiation. Cette couverture s'applique si l'organisme de conservation intente une poursuite ou en fait l'objet.

Terrafirma ne couvre pas les dommages matériels, qui doivent être couverts par une assurance des biens.

La police de Terrafirma comporte 37 exclusions. Elle prévoit également des conditions particulières relatives aux fusions des organismes de conservation, à la division des terres en fief ou des servitudes de conservation et à la couverture des cotitulaires ou des copropriétaires<sup>51</sup>.

## Réclamations

Le comité des réclamations supervise la gestion des réclamations en collaboration avec les organismes de conservation assurés. Ce comité regroupe sept avocats nommés par le comité des membres et possédant une expérience diversifiée en matière de conservation et d'assurance. Parmi les responsabilités qui lui incombent, figurent :

- veiller à la bonne gestion de Terrafirma;
- évaluer, vérifier, approuver et gérer toutes les réclamations des membres;
- établir la stratégie juridique de Terrafirma;
- désigner un conseiller juridique externe pour représenter les organismes de conservation (en consultation avec ceux-ci).

---

51 Terrafirma, [Coverage](#).

Terrafirma encourage les organismes de conservation à déposer une demande de réclamation provisoire dès les premiers signes d'un problème et propose 22 indicateurs généraux à prendre en compte pour un tel dépôt. Le dépôt hâtif a pour but d'engager la conversation et d'éviter que les problèmes ne s'aggravent<sup>52</sup>.

Chaque réclamation déposée est soumise à une franchise de 5 000 \$ US<sup>53</sup>.

### **Historique des réclamations**

Depuis 2013, Terrafirma a traité 1 156 réclamations, et parmi elles, 698 ont été résolues avec succès. Cela comprend des décisions judiciaires favorables dans 26 cas et défavorables dans deux cas.

Sur la base des estimations de faisabilité de 2010, la fréquence des réclamations couvertes a augmenté légèrement, mais leur gravité a été moins importante que prévu. Ces réclamations visaient :

- les intrusions sur les terres visées par des servitudes de préservation et de conservation;
- l'enlèvement de la végétation;
- les modifications topographiques;
- les structures non permises mineures;
- les divisions des terres non permises;
- les défis juridiques techniques, comme les procédures de partage et les faillites<sup>54</sup>.

---

52 Terrafirma, [Potential Indicators of When to File a Claim](#).

53 Terrafirma, [Claims](#).

54 Terrafirma, [Annual report to Land Trust Members March 1, 2020 to March 1, 2021](#).



## PRINCIPAUX CONSTATS

- I. Le travail réalisé par les organismes de conservation des terres privées procure de nombreux avantages dans des domaines jugés prioritaires aux yeux de la population canadienne et peut contribuer à la réconciliation avec les peuples autochtones.
- II. L'apport des organismes de conservation des terres privées sera déterminant pour atteindre les objectifs du Fonds des solutions climatiques axées sur la nature et de l'initiative Patrimoine naturel du Canada dans le sud du pays.
- III. Le secteur de la conservation des terres privées gère un vaste patrimoine foncier qui revêt une importance critique pour l'atteinte des objectifs de conservation dans le sud du Canada, où l'urgence de protéger les écosystèmes se fait sentir.
- IV. Dans son initiative Patrimoine naturel du Canada, qui consiste à acquérir davantage de terres privées dans le cadre du Programme de conservation du patrimoine naturel, le gouvernement du Canada reconnaît le rôle que joue le secteur de la conservation des terres privées dans l'atteinte de ses objectifs d'aires protégées, notamment dans les zones où une bonne part des terres appartiennent à des intérêts privés.
- V. Les personnes qui œuvrent dans le secteur de la conservation des terres privées sont très compétentes et engagées à protéger la nature, les écosystèmes et les espèces en péril par une saine intendance des terres et une protection juridique de leurs terres et accords de conservation.
- VI. Comparativement à d'autres secteurs caritatifs au Canada, celui de la conservation des terres privées fait face à des défis uniques, notamment celui de pérenniser les avantages des terres de conservation et d'en assurer l'intendance à long terme dans un effort croissant pour affronter les crises du climat et de la biodiversité. Qui plus est, il dispose de peu d'instruments d'assurance pour soutenir la protection juridique de ses terres et accords de conservation.
- VII. La majorité des organismes de conservation des terres privées éprouvent des problèmes de capacité, tels qu'un manque de main-d'œuvre ou des ressources qui ne correspondent pas à l'ampleur des actifs naturels sous leur protection. Ils ont généralement recours à un éventail de stratégies, y compris le soutien de membres du personnel dévoués et enthousiastes, pour assumer leurs responsabilités d'intendance de base à l'égard des terres et des accords de conservation, et établir des relations fructueuses avec les propriétaires fonciers afin de prévenir les problèmes juridiques.
- VIII. Les programmes de subventions des gouvernements provinciaux et fédéral accordent la priorité à l'acquisition de terres et la signature d'accords de conservation. Sans le soutien financier de ces programmes, certaines activités d'intendance ne pourraient pas voir le jour.

- IX. Pour mener des activités d'intendance qui vont au-delà de leurs responsabilités de base, les organismes de conservation des terres privées sollicitent des dons et des subventions. Ces efforts empêchent le personnel et les bénévoles de se concentrer sur les autres tâches de l'organisme, et l'obtention de fonds supplémentaires n'est jamais garantie. Par conséquent, aucune suite n'est donnée à certaines activités d'intendance essentielles.
- X. Les organismes de conservation des terres privées sont dans une position idéale pour bénéficier d'un investissement accru. La plupart de ces organismes tentent de générer des flux de revenus, ou de créer des fonds affectés ou de dotation, afin d'accroître leur sécurité financière et de produire des flux de trésorerie prévisibles pour assurer une intendance à long terme de leurs actifs naturels et infrastructures.
- XI. La plupart des organismes de conservation des terres privées estiment prioritaire la nécessité d'augmenter leurs fonds affectés ou de se doter de moyens de défense juridique. Bien que beaucoup d'entre eux n'aient pas encore été aux prises avec des défis juridiques, ils s'attendent à devoir faire face à une augmentation des problèmes de conformité, surtout lorsque les terres visées par un accord de conservation changeront de propriétaire dans les années à venir.
- XII. Une action en justice défavorable à un organisme de conservation des terres privées pourrait avoir des répercussions négatives sur l'ensemble du secteur. Une augmentation de l'investissement dans les fonds affectés à la protection juridique contribuerait à protéger un patrimoine de conservation évalué à plus de 2,3 milliards de dollars (et cette somme ne cesse de croître).
- XIII. Tout comme l'obtention de fonds d'intendance, la collecte de fonds pour la protection juridique est un défi pour les organismes de conservation des terres privées et entre en conflit avec leurs efforts de financement de l'intendance et des activités de base.
- XIV. Il existe divers moyens de soutenir la création et la croissance de fonds de dotation et de fonds affectés relatifs à l'intendance et à la défense juridique. Par exemple, les programmes de subventions pourraient :
  - a. reconnaître les investissements dans de tels fonds comme dépenses admissibles;
  - b. soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme dédié à la création et à la croissance des fonds de dotation;
  - c. soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'une assurance réciproque qui répondra aux besoins de soutien et de protection juridique du secteur de la conservation des terres privées.



## RECOMMANDATIONS

La présente analyse situationnelle confirme le besoin criant d'investissements supplémentaires dans le secteur de la conservation des terres privées pour permettre aux organismes :

- de gérer leurs accords de conservation et d'assurer l'intendance de leurs terres de façon efficace afin de préserver la nature florissante de ces dernières à perpétuité;
- d'accéder à des ressources juridiques suffisantes et performantes pour la protection de leurs terres et accords de conservation, en soulignant le besoin urgent de traiter le secteur de la conservation des terres privées dans son ensemble en ce qui concerne sa vulnérabilité aux défis juridiques.

Considérant que la conservation des terres privées procure de nombreux avantages et s'inscrit dans les priorités du Canada, tout en contribuant potentiellement à la réconciliation avec les peuples autochtones, et considérant que le secteur de la conservation des terres privées fait face à des défis uniques en matière d'intendance et de protection juridique des terres et des accords de conservation à long terme, **le CCT recommande de mener une étude de faisabilité approfondie en deux parties sur la meilleure façon d'accomplir ce qui suit.**

### **1 Augmenter l'aide financière pour l'intendance et les activités courantes des organismes de conservation des terres privées afin de pérenniser les résultats de conservation, ce qui comprend un examen des points suivants :**

- Intégrer aux programmes de financement actuels une composante de fonds de dotation avec contreparties pour chacun des projets financés;
- Mettre sur pied des programmes annuels de financement des activités d'intendance « de base » pour lesquelles il est difficile d'amasser des fonds – par exemple la préparation d'un plan de gestion de la propriété, la surveillance des accords de conservation et la rémunération du personnel clé pour l'intendance – ou améliorer ces programmes s'ils sont déjà en place;
- Créer un programme distinct axé sur les contributions de contrepartie aux fonds de dotation, ce qui accroîtrait la stabilité financière de l'ensemble du secteur.

- 1.1 Le Fonds du Canada pour l'investissement en culture a mis au point un modèle intéressant et éprouvé pour les contributions de contrepartie aux fonds de dotation des organismes de bienfaisance sans but lucratif. C'est pourquoi le **Centre pour la conservation des terres recommande que l'étude de faisabilité se penche sur cette initiative et la possibilité de s'en inspirer pour accroître les capacités du secteur de la conservation des terres privées**. D'autres points à considérer par rapport au Fonds du Canada pour l'investissement en culture se trouvent à l'annexe I.

- 1.2 En ce qui concerne la nature et les éléments clés d'une étude de faisabilité sur l'intendance, **le Centre pour la conservation des terres propose les recommandations suivantes :**
- I. Mobiliser des experts ainsi que les principaux groupes visés, ce qui inclut les organismes de conservation des terres privées, les juristes, les fiscalistes et professionnels en investissement, les fondations communautaires, les leaders autochtones, les représentants du gouvernement et les donateurs, en réalisant des sondages, des entrevues et des ateliers;
  - II. Mener des recherches sur les investissements dans les fonds de dotation, et plus particulièrement sur le rôle potentiel des fondations – communautaires et autres – par rapport à ce type de fonds;
  - III. Tenir compte des enjeux stratégiques tels que les exigences et les ratios du financement de contrepartie, la distribution du financement, les investissements jugés prioritaires en raison de facteurs externes comme l'urgence de protéger la nature à l'échelle régionale, et les critères d'admissibilité des organismes, ce qui englobe les exigences de diligence raisonnable et de gestion des risques;
  - IV. Aborder les questions de conception et de gouvernance du fonds de dotation pour l'intendance;
  - V. Déterminer quels seront les indicateurs clés pour suivre les progrès et rendre compte des retombées au fil du temps.
- 1.3 En raison des délais impartis pour la préparation de ce rapport, nous n'avons pas pu mener de consultations approfondies avec les organismes et communautés autochtones. C'est pourquoi **le Centre pour la conservation des terres recommande d'évaluer la pertinence d'une initiative de fonds de dotation d'intendance à la lumière d'un dialogue avec les communautés qui œuvrent à créer des aires protégées et de conservation autochtones.**

## **2 Évaluer le niveau de risque actuel et futur pour les organismes de conservation des terres privées, examiner les moyens efficaces et rentables de fournir une protection juridique en ce qui concerne les terres en fief simple et les accords de conservation qu'ils détiennent, et déterminer tout particulièrement ce qu'un programme d'assurance réciproque offre pour répondre à leurs besoins.**


- 2.1 Le programme Terrafirma aux États-Unis constitue un modèle d'assurance réciproque efficace qui a fait ses preuves pour doter l'ensemble du secteur de moyens de défense juridique. C'est pourquoi le **Centre pour la conservation des terres recommande que l'étude de faisabilité se penche sur cette initiative et la possibilité de s'en inspirer pour soutenir le secteur de la conservation des terres privées.** D'autres points à considérer par rapport au programme Terrafirma se trouvent à l'annexe II.

2.2 En ce qui concerne la nature et les éléments clés d'une étude de faisabilité sur la protection juridique, **le Centre pour la conservation des terres propose les recommandations suivantes :**

- réaliser une étude personnalisée des risques auxquels le secteur pourrait faire face au cours des prochaines décennies et de la taille potentielle du fonds de protection nécessaire;
- faire participer les experts et les principaux groupes visés, ce qui inclut les organismes de conservation des terres privées, les intervenants gouvernementaux, les juristes, les professionnels en investissement et en assurance, les fondations, les leaders autochtones et les donateurs, en réalisant des sondages, des entrevues et des ateliers;
- comparer le type et la portée du programme et les seuils minimaux nécessaires pour apporter de la valeur à l'ensemble du secteur, notamment les besoins de fonds de démarrage et les bailleurs de fonds potentiels, ainsi que les coûts permanents et la manière dont ils seront maintenus;
- définir un processus d'intégration des normes et des pratiques afin de mettre en place une méthode d'amélioration continue dans le secteur;
- établir un lien avec les résultats de conservation et les pratiques de réconciliation avec les Autochtones à l'échelle régionale et nationale;

2.3 Des études et des consultations supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne l'étendue des risques pour le secteur de la conservation des terres privées, notamment :

- le manque d'harmonisation potentiel entre les politiques et les programmes gouvernementaux, lequel pourrait créer des problèmes ou des obstacles juridiques pour les organismes;
- l'incidence des règlements d'urbanisme sur la valeur imposable d'un accord de conservation;
- la façon dont les utilisations désignées des terres portent atteinte aux objectifs de protection permanente.



## ANNEXE I :

# POINTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ SUR LE FONDS DU CANADA POUR L'INVESTISSEMENT EN CULTURE

Grâce à son volet Incitatifs aux fonds de dotation, le Fonds du Canada pour l'investissement en culture (FCIC) a permis aux organismes artistiques et patrimoniaux de créer et d'enrichir leurs fonds de dotation, en plus d'encourager les donateurs privés à investir dans ces fonds. Ce programme a permis aux organismes bénéficiaires de diversifier leurs flux de revenus afin d'accroître leur stabilité financière. Le volet Initiatives stratégiques du FCIC, quant à lui, a aidé les organismes artistiques et patrimoniaux à améliorer leurs pratiques d'affaires et à nouer des partenariats solides, tant dans les sphères du marketing, de la technologie et des pratiques exemplaires. Ce volet a également permis aux organismes de parvenir à une bonne santé organisationnelle, administrative et financière.

Étant donné le succès du FCIC, ce programme pourrait servir de modèle pour favoriser la mise en place de fonds de dotation dans le secteur de la conservation des terres privées. Cependant, la conception de toute initiative pour faire croître les fonds de dotation des organismes de conservation des terres privées doit tenir compte des ressemblances et des différences entre les secteurs de l'environnement et des arts. Voici quelques questions à se poser en ce sens :

- i. Le volet Incitatifs aux fonds de dotation du FCIC finance les organismes artistiques depuis 20 ans maintenant. Est-il urgent d'augmenter le volume des investissements dans un fonds de dotation? Quelles actions seraient requises pour que les organismes de conservation des terres privées puissent rapidement mettre en place un fonds de dotation suffisant pour autofinancer leurs activités d'intendance à long terme au moyen des revenus de placement?
- ii. Les organismes de conservation des terres privées dépendent de nombreuses sources de financement pour assumer leurs dépenses. Si une part trop importante des fonds prévus pour les activités annuelles sont réaffectés à un fonds de dotation, cela pourrait empêcher l'organisme de gérer ses servitudes et de respecter des normes d'intendance rigoureuses pour ses propriétés dans l'immédiat. Le programme peut-il être conçu avec des délais plus généreux pour l'octroi de dons de contrepartie aux organismes?
- iii. Un taux de contrepartie de 1:1 pourrait sembler insuffisant pour générer un bon rendement. Ainsi, cette option aurait une faible valeur perçue pour les organismes de conservation des terres privées. Les critères d'admissibilité pourraient-ils être structurés de façon à permettre un taux de contribution plus élevé, par exemple 2:1, pour les organismes de conservation des terres privées qui disposent de capacités de financement ou de fonds de réserve limités?



- Les statistiques sur le volet Incitatifs aux fonds de dotation du FCIC démontrent que les subventions de contrepartie ont diminué au fil des années. Par exemple, le gouvernement a versé un montant équivalent à environ 60 % de chaque dollar amassé par les organismes artistiques et culturels en 2022. Le gouvernement fédéral ou les autres bailleurs de fonds pourraient-ils investir un montant initial pour donner l'élan nécessaire à un programme de conservation des terres privées, en se basant sur la courbe de croissance des investissements réalisés par le secteur privé dans le cadre du programme FCIC?
- iv. Il existe très peu d'information sur la nature et l'ampleur des besoins des organismes de conservation des terres privées en ce qui concerne la stabilité financière et l'intendance durable des terres et des accords de conservation. Et puisque la portée des responsabilités associées à la conservation des terres privées dans tout le Canada demeure inconnue, une analyse des besoins pourrait s'avérer utile pour garantir l'uniformité et la comparabilité des renseignements.
  - v. Les donateurs préfèrent contribuer à des activités plutôt qu'à des fonds de placement. Le volet Incitatifs aux fonds de dotation du FCIC a toutefois démontré que les donateurs dans le secteur des arts sont enthousiastes à l'idée de doubler l'effet de leurs dons. Voilà pourquoi il serait pertinent de :
    - mener une étude de marché afin de déterminer comment les donateurs pour la conservation des terres réagiraient à une initiative de fonds de contrepartie pour la dotation;
    - faire une recherche pour déterminer quelles composantes du programme ont attiré un nouveau financement récurrent plutôt que d'inciter les donateurs à simplement réaffecter leurs contributions;
    - recourir à tout service de soutien pertinent pour un organisme de conservation des terres privées, par exemple des formations et une expertise en marketing et communications pour élaborer une campagne de dotation percutante.
  - vi. Quels seraient les critères d'admissibilité du programme, et comment les organismes de protection des terres privées pourraient-ils faire preuve de diligence raisonnable et démontrer une bonne gestion du risque pour encourager les gouvernements et autres bailleurs de fonds à contribuer à leurs fonds de dotation? Une étude de cas du programme Terrafirma aux États-Unis prouve que les programmes d'accréditation permettent aux organismes de conservation d'augmenter leurs capacités pour chacun des aspects de leurs activités<sup>55</sup>.

---

55 Peter Szabo, Bloomingdale Management Advisors, [An Impact Evaluation of the Land Trust Accreditation Program's First Ten Years](#), 2018.



## ANNEXE II :

### POINTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ SUR LE PROGRAMME TERRAFIRMA

1. La communauté de la conservation des terres privées exerce ses activités principalement dans la région sud du Canada, dans un paysage fragmenté par des utilisations concurrentes, comme l'industrialisation et le peuplement continu. Dans ce contexte, l'importance de la communauté de la conservation des terres dans le rôle de protection des espèces en péril, d'atténuation des changements climatiques, d'augmentation de la résilience climatique et de soutien aux services écosystémiques sains est renforcée. Il sera utile de comprendre :
  - les risques actuels et pour les décennies à venir;
  - le modèle et la portée du fonds qui répondra efficacement aux besoins juridiques du secteur – la communauté a-t-elle la capacité de souscrire et maintenir une assurance réciproque comme Terrafirma?
  - les avantages et les inconvénients des différents modèles, y compris l'investissement nécessaire à la mise en œuvre et les coûts permanents – comment le modèle devient-il autosuffisant?
  - le niveau d'adhésion du secteur nécessaire pour atteindre un seuil de fonctionnement assurant l'efficacité du programme.

Une étude personnalisée permettrait d'examiner les éléments fondamentaux du secteur de la conservation des terres privées afin de guider la conception du programme. Sur la base de l'étude préliminaire menée par Terrafirma, une étude du contexte canadien porterait sur :

- la compréhension des risques;
- la compréhension des chiffres;
- l'amélioration de la couverture;
- la détermination du capital initial;
- la détermination des coûts de démarrage;
- la définition des limites;
- la définition de la couverture.

2. Les organismes de conservation des terres privées dépendent de nombreuses sources de financement pour répondre à leurs besoins budgétaires annuels. L'absence d'un fonds de défense juridique adéquat met en péril leurs activités, mais il est difficile de combler ce manque de financement sans nuire à leurs activités principales. Quelles seraient les répercussions d'un programme d'assurance réciproque sur leur budget de base, et des sources de financement supplémentaires seraient-elles nécessaires pour aider les organismes à bénéficier du programme?
3. Le programme de Terrafirma, qui est offert à la communauté de la conservation des terres privées aux États-Unis, s'est révélé être un modèle efficace pour renforcer les capacités du secteur et protéger les biens naturels sous la protection de ses membres. Les principaux indicateurs du programme montrent une croissance importante, notamment une augmentation de près de 30 % du nombre de membres et une augmentation de 53 % des terres protégées entre 2013 et 2021.

La communauté de la conservation des terres privées au Canada connaît des lacunes importantes en matière de protection juridique qui pourraient être résolues par une assurance réciproque. Dans quelle mesure le modèle de Terrafirma peut-il être adapté au contexte canadien?

- Quels seraient les critères d'admissibilité du programme, et comment les organismes de protection des terres privées pourraient-ils faire preuve de diligence raisonnable et démontrer une bonne gestion du risque pour encourager les gouvernements et autres bailleurs de fonds à investir dans la mise en place d'une assurance réciproque? L'étude de cas aux États-Unis prouve-t-elle que les programmes d'accréditation permettent aux organismes de conservation d'augmenter leurs capacités et d'assurer la défense juridique de leurs terres?
- Terrafirma approuve l'adhésion pour les organismes qui ont satisfait aux directives d'accréditation et pour ceux qui ne l'ont pas fait, mais qui respectent les pratiques exemplaires en matière de gestion dans leurs activités. Les organismes accrédités bénéficient de réductions plus importantes sur les primes qu'ils paient. Comment un programme d'assurance national peut-il être mis en relation avec les Normes et pratiques des organismes de conservation du Canada et établir un cadre qui soutient l'amélioration continue? Des seuils peuvent-ils être intégrés dans les normes et pratiques afin qu'ils ne soient pas trop contraignants pour les petits organismes de conservation? Des réductions peuvent-elles être accordées aux organismes qui répondent aux critères d'amélioration et réduisent ainsi les facteurs de risque?
- Quelle est la valeur d'un programme d'assurance national pour les bailleurs de fonds? Il convient d'effectuer des études supplémentaires concernant leur degré de sensibilisation à la valeur des normes et des pratiques.



## ANNEXE III : LA CONSERVATION DES TERRES PRIVÉES DANS LE SECTEUR CARITATIF

Selon des données compilées par Environnement et Changement climatique Canada à partir de rapports de l'Agence de revenu du Canada en 2018, le secteur canadien de la conservation des terres privées regroupe 147 organismes de bienfaisance enregistrés. Au total, le secteur détient 2,3 milliards de dollars en actifs, génère 396 millions de dollars en recettes et délivre des reçus fiscaux à la hauteur de 87 millions de dollars. C'est un secteur qui emploie 1 463 personnes à temps plein et 1 164 à temps partiel ou pour des contrats saisonniers<sup>56</sup>.

La majorité des organismes de conservation des terres privées mènent des activités au Québec (32 %), en Ontario (27 %) ou en Colombie-Britannique (19 %), et les 20 % restants sont répartis entre l'Alberta (7,5 %), la Saskatchewan (2 %), le Manitoba (1,3 %), le Nouveau-Brunswick (3,4 %), la Nouvelle-Écosse (3,4 %) et l'Île-du-Prince-Édouard (2,7 %). À eux seuls, deux organismes nationaux de conservation des terres privées comptent pour environ 1,3 % de la valeur de tous les organismes du secteur.

Une faible proportion d'organismes de conservation des terres privées emploient du personnel – 41 % offrent des postes permanents à temps plein – tandis que 59 % d'entre eux ne comptent aucun effectif. Environ 24 % des organismes comptent 1 à 6 postes à temps plein, et 13 % comptent 7 à 26 postes. Seuls 4 % d'entre eux offrent plus de 50 postes à temps plein.

Le revenu annuel total de 37 % des organismes de conservation des terres privées est inférieur à 100 000 \$. Ce chiffre varie de 100 000 \$ à 600 000 \$ pour 32 % des organismes, de 600 000 \$ à 1,1 million de dollars pour 8 % et de 1,1 à 5 millions de dollars pour 16 % d'entre eux. Enfin, il dépasse les 5 millions de dollars pour 6 % des organismes.

Près de 7 % des organismes de conservation des terres privées détiennent plus de 25 millions de dollars d'actifs totaux, tandis que 46 % d'entre eux détiennent moins d'un million de dollars. Les 47 % restants détiennent des actifs totaux allant de 1 à 23 millions de dollars.

Le secteur caritatif dans son ensemble regroupe 86 000 organismes de bienfaisance implantés au Canada, dont environ 1 720 organismes environnementaux qui comptent pour 2 % du secteur. Les organismes de conservation des terres privées représentent environ 8,5 % des organismes de bienfaisance environnementaux et moins d'un pour cent des organismes de bienfaisance canadiens au total.

<sup>56</sup> Selon les données de 2018 fournies par l'Agence de revenu du Canada.

**Tableau 5 : La place des organismes de conservation des terres privées dans le secteur caritatif canadien<sup>57</sup>**

	Organismes de bienfaisance canadiens	Organismes de conservation des terres privées	%
N <sup>bre</sup> d'organismes	86 000	147	0,17
Actifs	519 G\$	2,3 G\$	0,44
Revenus	169 G\$	396 M\$	0,23
Emplois	1,5 million	2 627 (temps plein et partiel)	0,18

**Tableau 6 : Répartition en pourcentage des organismes dans les divers secteurs caritatifs<sup>58</sup>**

Pourcentage	Secteur caritatif
7,50 %	Organismes religieux
22,40 %	Services sociaux
9,5 %	Intérêt public
9,4 %	Arts et culture
7,6 %	Santé
7,4 %	Éducation
2,0 %	Environnement
1,6 %	Activités internationales
0,8 %	Animaux
0,3 %	Peuples autochtones

**Tableau 7 : Répartition des dons par secteur caritatif au Canada<sup>59</sup>**

Pourcentage	Secteur caritatif
41 %	Services sociaux
31 %	Organismes religieux
26 %	Santé
19 %	Éducation
16 %	Intérêt public
12 %	Activités internationales
7 %	Arts et culture
6 %	Animaux
5 %	Environnement
1 %	Peuples autochtones

**Tableau 8 : Pourcentage des revenus moyens attribuable au financement du gouvernement (tous paliers), par secteur caritatif<sup>60</sup>**

Secteur	Revenu moy.	Revenu moy. du gov.	% du revenu
Santé	16 352 316 \$	13 357 255 \$	82 %
Éducation	9 175 125 \$	6 077 054 \$	66 %
Services sociaux	1 504 381 \$	931 498 \$	62 %
Peuples autochtones	2 427 199 \$	1 394 112 \$	57 %
Arts et culture	974 026 \$	501 384 \$	51 %
Intérêt public	1 929 349 \$	657 313 \$	34 %
Animaux	1 596 081 \$	510 589 \$	32 %
Environnement	719 056 \$	223 317 \$	31 %
Activités internationales	2 573 128 \$	522 263 \$	20 %
Organismes religieux	421 116 \$	49 469 \$	12 %

57 Mark Blumberg, Canadian Charity Law, *Which Canadian charities had the largest assets in 2019?*, 2021.

58 CanaDon, *Le rapport sur les dons, L'état du secteur caritatif* (Certains organismes se concentrent sur plus d'un secteur d'intérêt, donc ils ont été comptés plus d'une fois.)

59 CanaDon, *Le rapport sur les dons, Données sur les dons*.

60 CanaDon, *Le rapport sur les dons*, 2017.



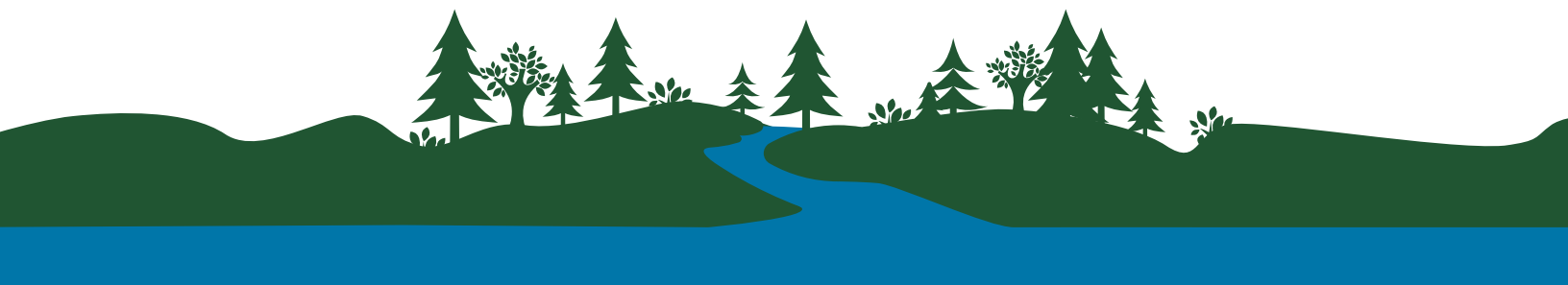
## ANNEXE IV : ORGANISMES CONSULTÉS

Dans le cadre du processus de consultation mené pour le présent rapport, le CCT a envoyé un courriel de masse à la communauté de la conservation des terres privées. Ce message encourageait les organismes volontaires à répondre par écrit à des questions sur l'intendance et la protection juridique, ou bien à planifier une conférence téléphonique avec le CCT pour discuter sur les thèmes de l'intendance et de la protection juridique (en utilisant les questions fournies comme guide). Le CCT est entré en contact avec 24 organismes, y compris un organisme autochtone et d'autres intervenants concernés, c.-à-d. les bailleurs de fonds et les représentants des études de cas.

Le CCT remercie les organismes et les particuliers qui ont contribué à ce rapport en faisant part de leurs expériences et opinions. Toutefois, les constats et recommandations constituent uniquement les opinions et le fruit des réflexions du CCT. Toute erreur ou omission est attribuable au CCT. Veuillez noter que par souci d'anonymat, le nom de l'organisme autochtone consulté ne figure pas sur la liste.

Organismes consultés en février et mars 2022	
Le Fonds du Canada pour l'investissement en culture	Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba
Service canadien de la faune	Meewasin Valley Authority
Administration de la conservation du lac Ontario central	Nanaimo & Area Land Trust
Denman Conservancy Association	Conservation de la nature Canada
Canards illimités Canada	rare Charitable Research Reserve
Escarpment Biosphere Conservancy	Saskatchewan Stock Growers Association
Fondation SÉTHY	Southern Alberta Land Trust Society
Gabriola Land & Trails Trust	Terrafirma
Islands Trust Conservancy	The Land Conservancy of British Columbia
Kawartha Land Trust	Western Sky Land Trust Society
Legacy Land Trust Society	Fondation de la famille Weston
Long Point Basin Land Trust	





**Centre pour la conservation des terres**  
**Centre for Land Conservation**