



Agriculture et
Agroalimentaire Canada

Agriculture and
Agri-Food Canada



L'expérience canadienne en matière de transfert
de crédits au développement et de leur application
possible aux politiques agroenvironnementales

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire Canada (2011).

N° de catalogue A125-12/2011F-PDF

ISBN 978-1-100-97981-6

N° AAC 11611F

L'expérience canadienne en matière de transfert de crédits au développement



MIISTAKIS
INSTITUTE

et de leur application possible aux politiques
agroenvironnementales

Mars 2008

Rédaction : Guy Greenaway et Kimberly Good

Pour :

L'expérience canadienne en matière de transfert de crédits au développement

et de leur application possible aux politiques agroenvironnementales

Mars 2008

Rédaction : Guy Greenaway et Kimberly Good

Miistakis Institute

a/s de la Faculté de design environnemental – Université de Calgary
2500 University Drive NW
Calgary (Alberta) T2N 1N4

Téléphone : 403-220-8968

Courriel : institute@rockies.ca

Site Web : www.rockies.ca (en anglais seulement)

© SA MAJESTÉ LA REINE du Chef du Canada, représentée par le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada, 2008.

Aucune partie de la présente publication ne peut être copiée ou distribuée à quiconque sans consentement écrit préalable de la part de Sa Majesté.

Tout point de vue exprimé, qu'il soit énoncé clairement, sous-entendu ou interprété à partir du contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement la politique d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

SOMMAIRE

Au Canada, les discussions entourant l'utilisation durable des terres commencent à tenir compte du fait que nous souhaitons éviter un changement radical de certaines utilisations, et que des compromis doivent être faits. Toutefois, nous perdons notre enthousiasme quand vient le temps d'envisager la façon de passer à l'action. De même, on parle de plus en plus des incitatifs commerciaux à la conservation des terres. Bon nombre de collectivités américaines se sont tournées vers des programmes de transfert de crédits au développement (TCD) dans le but de protéger les terres agricoles tout en favorisant le développement économique régional. Un programme de TCD est un outil qui vise à éviter le développement intensif de terres mises à risque par ces activités en concentrant celles-ci vers des terres qui conviennent mieux à ce type d'utilisations, en favorisant un transfert commercial du potentiel de développement et la conservation continue des terres à risque.

Le présent rapport fournit un aperçu de l'utilisation passée de cet outil par les collectivités et de leurs motivations, de ses principes et composantes de base, de quatre programmes fructueux menés aux États-Unis, de l'évolution du TCD au Canada, puis de son application possible aux politiques agroenvironnementales, ainsi que des difficultés et facteurs de réussite connexes.

Les premiers programmes de transfert de droits de développement (TDD) ont été établis aux États-Unis dans la deuxième moitié des années 1960, afin de protéger des ressources historiques. Dans les années 1970, on avait déjà mis sur pied des programmes visant à protéger d'autres types de terres utiles, comme des terres agricoles ou importantes sur le plan environnemental. En 2007, on comptait au moins 181 programmes du genre aux États-Unis. Au Canada, on tarde toutefois à adopter cet outil.

Les collectivités qui ont utilisé cet outil l'ont fait en raison de sa capacité à coordonner de multiples objectifs de conservation, à travailler dans des zones où on fait pression pour la conversion des terres, à fournir des solutions durables, à aller au-delà du zonage, à mener des activités équitables et rentables, de même qu'à offrir des solutions locales et personnalisées.

Globalement, un programme de TCD comporte quatre composantes de base :

- *Zone de départ* – Désignation de la zone où l'on cible une conservation accrue.
- *Zone d'arrivée* – Désignation de la zone où l'on cible un développement accru.
- *Système de transfert* – Système conçu afin de faciliter l'évaluation du potentiel de développement et son transfert d'une parcelle à l'autre.
- *Administrateur du programme* – Organe de surveillance responsable de l'élaboration et du maintien des principes inhérents au programme et à l'utilisation de l'outil.

Du point de vue opérationnel, la conception d'un programme de TCD comprend cinq étapes fondamentales : cerner les besoins ou l'utilité d'un programme de TCD; lancer des consultations publiques; établir les zones de départ et d'arrivée pour le TCD; créer un système de crédits au développement; et déterminer les mécanismes d'élimination du potentiel de développement des parcelles protégées.

Lorsqu'on examine l'utilisation de programmes de TCD au Canada, il est particulièrement intéressant d'étudier la légalité de leurs création et mise en œuvre. Même si aucune province n'a de législation dérogatoire autorisant expressément les programmes de TCD, un examen albertain des compétences et de plusieurs composantes des programmes du point de vue juridique a permis de déterminer qu'il est fortement probable que les municipalités aient les pouvoirs requis pour créer et mettre en œuvre des programmes de TCD.

Les coûts financiers sont difficiles à établir, car les circonstances économiques et financières diffèrent d'un programme à l'autre. Cependant, les principales considérations à cet égard sont liées à l'administration et à la planification, aux études préliminaires, aux consultations publiques et à la sensibilisation, aux transactions, à la gestion des terres protégées, ainsi qu'aux possibles banques de TCD.

Les programmes de TDD sont devenus un outil important pour la conservation des terres agricoles aux États-Unis, la « préservation des terres agricoles » faisant partie des objectifs de 63,5 % des programmes. Afin de mieux comprendre les détails des divers programmes, les auteurs ont visité les installations de quatre programmes américains, et rencontré les employés ainsi que des promoteurs, agents immobiliers, courtiers en droits de développement et planificateurs indépendants. Les quatre programmes ainsi examinés étaient ceux des comtés de Larimer et de Boulder (Colorado), et de Montgomery et Calvert (Maryland). Dans chaque cas, on a examiné les objectifs du programme, la désignation des zones de départ et d'arrivée, le système de crédits et l'administration du programme.

Bien que de nombreuses compétences américaines aient recours au TDD depuis des décennies, de tels programmes n'ont été appliqués que de façon très limitée au Canada, et généralement en milieu urbain. L'intérêt pour le TCD au pays a commencé à se manifester vers la fin des années 1970, et le sujet a récemment refait surface. Le présent rapport étudie six programmes canadiens de type TCD, dont il illustre les composantes respectives : trois en milieu urbain (Vancouver, en Colombie-Britannique; Toronto, en Ontario; et Calgary, en Alberta), et trois en milieu rural (L.M. Montgomery Land Trust, à l'Île-du-Prince-Édouard; comté de Wheatland, en Alberta; et district municipal de Bighorn, en Alberta). Il n'existe au Canada aucun programme exhaustif de TCD visant à protéger des terres agricoles, importantes sur le plan environnemental ou en milieu rural, et il n'existe qu'un exemple en milieu urbain (Vancouver).

Dans le contexte canadien, l'outil de TCD s'applique bien aux politiques agroenvironnementales, car en présence de pressions pour le développement, il permet de reconnaître, d'évaluer et de compenser de manière explicite la valeur à

la fois agricole et environnementale des terres. Par contre, si on étudie plus particulièrement les facettes stratégiques possibles liées à l'activation ou au soutien des applications de TCD, il y a un certain nombre de considérations stratégiques, dont les pressions pour la conversion des terres agricoles canadiennes dans le contexte de l'urbanisation, les limites des programmes de TCD pour la gestion des menaces non liées à l'urbanisation, la sensibilité aux variations géographiques et culturelles à l'échelle nationale, de même que la distinction entre la conservation des terres et la prescription de pratiques de gestion.

L'incidence d'un programme de TCD sur la conservation des terres dépend entièrement des objectifs fixés, plus particulièrement de la façon dont ils sont établis et orchestrés, ainsi que de leur examen afin d'assurer l'absence de toute incompatibilité entre les multiples objectifs. Un programme de TCD peut comprendre des objectifs à l'appui des biens et services écologiques (BSE), mais il faut s'assurer de remédier à toute incompatibilité pouvant survenir entre les objectifs agricoles et écologiques.

On établit des objectifs de conservation globaux pour le programme, mais, sur le terrain, on les applique largement en déterminant les zones de départ, le système de transfert de crédits et le niveau de restriction prévu dans le dispositif de restriction sur le titre (p. ex. servitudes de conservation). De même, on peut recourir à des mesures de contrôle liées aux critères d'approbation des zones d'arrivée.

Ce qu'il faut retenir lorsqu'on considère l'application de l'outil de TCD, c'est que ce dernier est principalement mis en œuvre par les administrations municipales. Les gouvernements provinciaux, qui leur délèguent leurs pouvoirs, sont probablement ceux qui ont l'incidence stratégique directe la plus importante. Cependant, même si les organismes fédéraux ont une incidence directe moindre, ils jouent toujours un rôle essentiel dans l'activation, la promotion et le soutien des programmes de TCD. Pour jouer ce rôle le plus efficacement possible, il est primordial de comprendre le rôle et les activités éventuelles des autres ordres de gouvernement, soit municipal comme provincial ou territorial.

À titre d'ordre de gouvernement donnant leurs pouvoirs aux municipalités, les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de l'orientation législative, du soutien aux programmes et du soutien technique et financier.

Lorsqu'on considère l'utilisation de l'outil de TCD afin d'appuyer les politiques agroenvironnementales au Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada a un rôle important à jouer dans sa promotion et son soutien, plus particulièrement dans le cas d'une approche collaborative avec ses partenaires provinciaux et organismes frères.

Comme pour les considérations des gouvernements provinciaux ou territoriaux, les organismes fédéraux cherchant à jouer un rôle dans la promotion de la création de programmes de TCD doivent avoir des objectifs clairs, et avoir une idée claire de la

façon dont ils pourraient correspondre à ceux des programmes communautaires. La participation du gouvernement fédéral à l'utilisation accrue des programmes de TCD au Canada pour la protection de terres ou de particularités de celles-ci ayant une valeur agroenvironnementale pourrait prendre les formes suivantes : sensibilisation ou promotion, promotion d'une collaboration nationale ou soutien financier et soutien aux programmes.

Un des rôles clés d'Agriculture et Agroalimentaire Canada serait de sensibiliser les gens à l'outil de TCD comme moyen de soutenir les objectifs agroenvironnementaux ou à l'appui des BSE du Cadre stratégique pour l'agriculture et de *Cultivons l'avenir*. Avec le concours de partenaires provinciaux, entre autres, Agriculture et Agroalimentaire Canada pourrait développer un savoir-faire interne ou externe de sorte à fournir des outils d'information sur les approches courantes relatives aux incitatifs, la création de groupes consultatifs composés d'intervenants, l'évaluation de la valeur des terres et les méthodes d'établissement des zones de départ et d'arrivée, de même que sur la création d'une banque de TCD. Ces outils d'information pourraient être combinés dans une « trousse » pour la conservation agroenvironnementale à l'intention des municipalités canadiennes, qui comprendrait entre autres outils des permis de développement échangeables, des mesures compensatoires de conservation, l'achat de droits de développement (ADD), des réserves d'atténuation des terres humides et des fiducies foncières.

Grâce à sa perspective nationale, Agriculture et Agroalimentaire Canada est bien placé pour promouvoir la collaboration entre différents intérêts de TCD à l'échelle du pays, possiblement par l'intermédiaire de groupes de discussion et d'échange d'information, d'un examen juridique national des programmes de TCD, du renforcement de la capacité en matière de fiducies foncières et de la promotion de la création de servitudes de conservation agricole.

Les organismes fédéraux peuvent chercher à soutenir les programmes de TCD par la conception d'outils essentiels, comme des méthodes d'évaluation du marché immobilier et des crédits de TCD, ou par le financement direct de la planification des « zones d'importance », des frais de démarrage, de l'élaboration continue de plans et des activités de sensibilisation.

Peu importe les intervenants participant à l'établissement, à l'exploitation ou à la promotion de l'outil de TCD, un certain nombre de difficultés attendent les créateurs et gestionnaires de programmes de TCD, y compris l'acceptation par la collectivité, l'établissement de la portée du programme, la détermination des outils et de la capacité de protection appropriés, la vérification de la clarté juridique, la collaboration avec les collectivités voisines, les relations intergouvernementales et le manque de ressources dans les municipalités rurales.

Bien qu'il soit difficile d'établir les facteurs responsables de la réussite d'un programme, certains nouveaux facteurs semblent liés à celle-ci. Parmi ceux-ci, on trouve la définition de la réussite du programme, la connexion du programme à la vision de la collectivité, la participation continue des intervenants clés, un système de crédits bien conçu, l'attrait du programme à la fois pour les promoteurs et les

écologistes, le soutien de programmes complémentaires ou la coordination avec de tels programmes, le soutien d'autres ordres de gouvernement, la souplesse et la stabilité du programme, de même que l'équité.

Les programmes de TCD ont beaucoup de potentiel pour ce qui est d'appuyer les politiques agroenvironnementales au Canada, mais ils doivent être utilisés avec prudence. Grâce à sa capacité à gérer les questions de conservation agricole et environnementale tout en soutenant un développement adéquat, cet outil peut être puissant. Sa grande capacité d'adaptation au contexte local en fait aussi un outil efficace qui peut par le fait même avoir des applications partout au pays.

En étudiant l'application possible aux politiques, il faut se rappeler que cet outil doit clairement soutenir les objectifs existants de conservation agroenvironnementale. Ces objectifs doivent être harmonisés dans l'ensemble des compétences. Bien conçus et activés, les programmes de TCD ont le potentiel de soutenir de façon efficace les objectifs agroenvironnementaux établis par le cadre stratégique *Cultivons l'avenir*.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
TABLE DES MATIÈRES.....	6
INTRODUCTION	13
Objet et structure du présent rapport.....	13
Méthode.....	14
TRANSFERT DE CRÉDITS AU DÉVELOPPEMENT (TCD).....	16
Comprendre les programmes de TCD.....	16
Qu'est-ce qu'un programme de TCD?	16
Utilisation passée de l'outil.....	16
Pourquoi les collectivités se tournent-elles vers les programmes de TCD?	17
Mise en œuvre d'un programme de TCD	19
Composantes d'un programme de TCD	19
Zone de départ	20
Zone d'arrivée.....	20
Système de transfert	21
Administrateur du programme	22
Étapes de mise en œuvre d'un programme de TCD	22
Cerner les besoins ou l'utilité d'un programme de TCD	22
Études préliminaires	22
Compatibilité des plans-cadres	23
Lancer des consultations publiques	23
Établir les zones de départ et d'arrivée pour le TCD.....	24
Zones de départ.....	25
Zones d'arrivée	25

Créer un système de crédits au développement	26
Rapports et attribution des crédits	27
Évaluation des crédits	27
Accumulation et courtage de crédits	28
Déterminer les mécanismes d'élimination du potentiel de développement des parcelles protégées	29
Considérations juridiques	30
Compétences	30
Jurisprudence	30
Pouvoirs d'une personne physique	31
Responsabilités des municipalités	31
Le programme	31
Processus de traitement des demandes de permis et d'utilisation des terres et de détermination des utilisations autorisées	31
Processus d'établissement des zones de départ et d'arrivée et de détermination des utilisations autorisées dans celles-ci afin d'en contrôler la densité	31
Système de crédits pour les zones de départ	32
Processus de transfert de la densité des terres des zones de départ à celles des zones d'arrivée	32
Mécanisme légal d'enregistrement de restrictions quant à l'utilisation future des parcelles des zones de départ	32
Les programmes de TCD sont-ils possibles du point de vue juridique?	33
Considérations financières	34
APPLICATIONS AUX ÉTATS-UNIS	35
Comté de Larimer (Colorado)	36
Objectifs du programme	36
Désignation des zones de départ	36
Désignation des zones d'arrivée	37

Système de transfert	37
Administration du programme	38
Comté de Boulder (Colorado)	38
Objectifs du programme	38
Désignation des zones de départ.....	38
Désignation des zones d'arrivée	39
Système de transfert	39
Administration du programme	39
Comté de Montgomery (Maryland)	39
Objectifs du programme	40
Désignation des zones de départ.....	40
Désignation des zones d'arrivée	40
Système de transfert	40
Administration du programme	41
Comté de Calvert (Maryland).....	41
Objectifs du programme	41
Désignation des zones de départ.....	42
Désignation des zones d'arrivée	43
Système de transfert	43
Administration du programme	43
Transfert de droits de développement (TDD) et conservation des terres agricoles	43
APPLICATIONS ET INTÉRÊT AU CANADA.....	44
Programmes urbains	45
Vancouver (Colombie-Britannique)	45
Désignation des zones de départ	45
Désignation des zones d'arrivée	46

Système de transfert	46
Administrateur du programme	46
Calgary (Alberta)	46
Désignation des zones de départ	46
Désignation des zones d'arrivée	46
Système de transfert	47
Administrateur du programme	47
Toronto (Ontario).....	47
Désignation des zones de départ	47
Désignation des zones d'arrivée	48
Système de transfert	48
Administration du programme	48
Programmes ruraux	48
L.M. Montgomery Land Trust (Île-du-Prince-Édouard)	48
Objectifs du programme	49
Désignation des zones de départ	49
Désignation des zones d'arrivée	49
Système de transfert	49
Administration du programme	49
Comté de Wheatland (Alberta).....	49
Objectifs du programme	49
Désignation des zones de départ	50
Désignation des zones d'arrivée	50
Système de transfert	50
Administration du programme	50
District municipal de Bighorn (Alberta).....	50
Objectifs du programme	51

Désignation des zones de départ et d'arrivée	51
Système de transfert	51
Administration du programme	51
APPLICATION POSSIBLE AUX POLITIQUES AGROENVIRONNEMENTALES	52
Considérations stratégiques	52
Pressions pour la conversion des terres agricoles au Canada	52
Gestion des menaces non liées à l'urbanisation à l'aide de programmes de TCD	55
Établissement d'objectifs à l'appui des BSE	55
Établissement d'objectifs agricoles.....	56
Établissement d'objectifs écologiques.....	57
Restrictions relatives aux zones d'arrivée	57
Coordination des objectifs agricoles et écologiques du programme	58
Bonification et avantages connexes	59
La conservation des terres par rapport à la prescription de pratiques de gestion	60
Sensibilité aux variations géographiques et culturelles à l'échelle nationale	60
Variations dans les pressions pour l'urbanisation	60
Variations dans l'acceptation ou le besoin culturel de programmes de type TCD .	61
Variations dans la nécessité de modifier le zonage	61
Rôles des administrations locales et gouvernements provinciaux	62
Administrations locales ou municipales	62
Gouvernements provinciaux	62
Orientation législative	63
Législation habilitante	63
Servitudes propres au TCD	63
Soutien aux programmes	64
Servitudes de conservation détenues par les gouvernements provinciaux	64

Banques de crédits des programmes de TCD	64
Processus provincial de résolution des différends	64
Rôle éventuel du gouvernement fédéral	65
Orientation stratégique possible	66
Sensibilisation ou promotion	66
Collaboration nationale	67
Soutien financier et aux programmes	68
PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS	69
Difficultés	69
Acceptation par la collectivité	70
Établissement de la portée du programme	70
Détermination des outils et de la capacité de protection appropriés	71
Clarté juridique	71
Collectivités voisines	72
Relations intergouvernementales	73
Manque de ressources dans les municipalités rurales	73
Facteurs de réussite	73
Définition de la réussite du programme	74
Connexion du programme à la vision de la collectivité	74
Participation continue des intervenants clés	75
Système de crédits bien conçu	75
Attrait du programme à la fois pour les promoteurs et les écologistes	76
Soutien de programmes complémentaires ou coordination avec de tels programmes	76
Soutien d'autres ordres de gouvernement	77
Souplesse et stabilité	77

Équité	78
Conclusion	78
BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE.....	Error! Bookmark not defined.
Documents.....	79
Communications personnelles.....	80

INTRODUCTION

Au Canada, les discussions entourant l'utilisation des terres, et plus particulièrement la promotion d'une utilisation des terres durable sur le plan environnemental, commencent à tenir compte du fait qu'il existe des limites, c'est-à-dire que nous souhaitons éviter un changement radical de certaines utilisations. Ces discussions prennent en outre de plus en plus en considération le fait que des choix difficiles devront être faits si nous voulons assurer la pérennité de certains types d'utilisation des terres, tout en en maintenant d'autres utiles, mais ayant des répercussions plus importantes. Et lorsque de telles questions sont abordées, les discussions sont généralement conceptuelles, et nous perdons notre enthousiasme quand vient le temps d'envisager la façon de réconcilier conservation des terres et développement.

De même, et ce n'est pas un hasard, on parle de plus en plus des incitatifs commerciaux à la conservation des terres. Il s'agit de mécanismes alliant la nature volontaire du marché libre, le pouvoir motivateur du gain financier et les impératifs sociaux de conservation. L'objectif est d'apporter le changement social souhaité au moyen d'une compensation financière individuelle qui n'est pas payée à même les fonds publics.

Bon nombre de collectivités américaines, et en particulier des collectivités agricoles, se sont tournées vers des programmes de transfert de crédits au développement (TCD) dans le but de protéger les terres agricoles tout en favorisant un ensemble de possibilités de développement économique régional saines (Pruetz, 2003). Un programme de TCD est un outil qui vise à éviter le développement intensif de terres mises à risque par ces activités en concentrant celles-ci vers des terres qui conviennent mieux à ce type d'utilisations. Pour ce faire, le programme favorise un transfert commercial du potentiel de développement et la conservation continue des terres à risque.

Les programmes de TCD sont aussi divers que les endroits où ils sont mis en œuvre, ce qui joue un rôle considérable dans leur réussite, mais constitue en même temps une difficulté énorme lorsque l'on cherche à en évaluer l'applicabilité dans d'autres compétences. Par contre, certaines circonstances favorisent davantage l'établissement de programmes que d'autres, et certains de leurs facteurs de réussite sont communs. Une chose est tout à fait claire, et ce, même dans le cas des programmes de TCD qui ont connu beaucoup de succès : il ne s'agit pas d'une panacée, c'est-à-dire que ces programmes ne fonctionnent pas en toute circonstance et qu'ils constituent UN SEUL outil parmi tous ceux que doit contenir une boîte à outils diversifiée.

Objet et structure du présent rapport

Le présent rapport se veut une synthèse des données scientifiques recueillies dans le but de comprendre l'évolution de l'application de l'outil de TCD au Canada, ou ce qui se dit à ce sujet, puis de se servir de ces données pour évaluer l'utilité de l'outil

pour appuyer les activités liées aux politiques agroenvironnementales en constante évolution du Canada.

Le présent rapport fournit un aperçu de l'utilisation passée de cet outil par les collectivités et de leurs motivations, puis en décrit les principes et composantes de base. La quantité considérable de données recueillies pour la rédaction du rapport est présentée en deux temps : d'abord un examen de l'évolution des programmes de TCD au Canada, puis un examen détaillé de quatre programmes fructueux menés aux États-Unis (comtés de Larimer et de Boulder, dans le Colorado, et de Montgomery et Calvert, dans le Maryland). Le rapport se termine par les conclusions préliminaires des auteurs quant à l'application possible du TCD aux politiques agroenvironnementales canadiennes, ainsi que par un survol des difficultés connexes à surmonter et des facteurs qui semblent contribuer à sa réussite ou à son échec.

Méthode

La documentation américaine sur la nature et l'application de l'outil de transfert de droits de développement (TDD)¹ est abondante (American Farmland Trust, 2001; Kaplowitz *et al.*, 2006; Pruetz et Pruetz, 2007; et Pruetz, 2003). Toutefois, comme l'utilisation de l'outil au Canada est rare (et jamais exclusivement liée au contexte agricole), on ne peut évaluer le potentiel du TCD au Canada qu'en l'appliquant de façon générique. Par conséquent, le présent rapport est principalement fondé sur une recherche sur le terrain, appuyée d'un examen non exhaustif de la documentation. Voici comment les auteurs ont procédé :

Avant d'entreprendre cette recherche pancanadienne, les auteurs étudiaient l'applicabilité de l'outil de TCD en Alberta, plus particulièrement dans le comté de Red Deer. Dans le cadre de cette recherche, et à la suite de celle-ci, les auteurs ont pu discuter de la faisabilité de l'outil avec de nombreux conseillers et planificateurs municipaux, universitaires, propriétaires fonciers, groupes agricoles, promoteurs, représentants d'organismes gouvernementaux provinciaux et autres intervenants albertains.

En février 2007, les auteurs ont visité les installations de quatre programmes fructueux en vigueur aux États-Unis afin d'en étudier les activités et approches. Ils ont également pu rencontrer des planificateurs, propriétaires fonciers, promoteurs, agents immobiliers et courtiers, entre autres intervenants.

En mars 2008, les auteurs ont dressé la liste des principales sources d'information au Canada, cernant dans chaque province ou territoire les personnes et organismes

¹ Bien qu'il existe de nombreuses désignations pour les programmes de TCD aux États-Unis, ceux-ci sont généralement appelés des programmes de « transfert de droits de développement » ou « TDD » (« Transfer of Development Rights » ou « TDR »). En revanche, au Canada, les droits de propriété ne sont pas garantis par la Constitution, comme c'est le cas aux États-Unis, ce qui explique qu'on parle plutôt de « transfert de crédits au développement » ou « TCD ».

qui pourraient fournir leur perspective quant à l'utilisation de l'outil de TCD au Canada.

On a aussi mené un examen non exhaustif de la documentation, en mettant particulièrement l'accent sur les études et publications soulignant les tendances établies pour les programmes américains et les leçons tirées de ces derniers.

TRANSFERT DE CRÉDITS AU DÉVELOPPEMENT (TCD)

Comprendre les programmes de TCD

QU'EST-CE QU'UN PROGRAMME DE TCD?

Un programme de TCD est un outil conçu pour aider les collectivités à gérer la conversion rapide de leurs terres de valeur tout en favorisant un développement approprié. Cet outil permet le transfert du potentiel de développement de zones convenant moins bien au développement (selon une volonté communautaire d'en préserver la nature et la fonction) à des zones plus propices à un développement accru (selon la capacité d'absorber une hausse des activités de développement).

Une structure axée sur le marché facilite le transfert du potentiel de développement par l'intermédiaire de transactions privées ou effectuées par des courtiers. On attribue un potentiel de développement de base, souvent sous forme de crédits (au sens propre du terme), à des parcelles dans des zones désignées à la fois à des fins de développement accru et de conservation de terres de valeur. Les propriétaires ou promoteurs des terres de la zone de « développement » peuvent acheter du potentiel de développement (ou crédits) de ceux des terres de la zone de « conservation », et ainsi accroître leur potentiel de densité de développement en conséquence. Cette densité accrue constitue un incitatif financier pour les promoteurs participant au programme, tandis que le paiement des crédits en est un pour les propriétaires participants des terres des zones de conservation.

Un mécanisme de conservation à long terme préserve la nature essentielle des terres de valeur. Après le transfert des crédits au développement de parcelles des zones de conservation, on enregistre des restrictions sur le titre, offrant par le fait même une protection qui résistera aux changements de zonage et aux changements au sein des conseils locaux.

Au bout du compte, les planificateurs et décideurs sont en mesure de planifier et de lancer, grâce à des incitatifs, une redistribution des parcelles protégées et développées, en regroupant les deux de manière appropriée. Cela peut avoir pour résultat un système de planification de l'aménagement des terres faisant la promotion de la viabilité des terres protégées, ainsi que du développement rentable et efficace de terres développées de façon plus intensive.

UTILISATION PASSÉE DE L'OUTIL

Les premiers programmes de TDD ont été établis aux États-Unis dans la deuxième moitié des années 1960. Au départ, ils visaient à protéger des ressources historiques (p. ex. bâtiments patrimoniaux et aménagements historiques). Dans les années 1970, on avait déjà mis sur pied un certain nombre de programmes visant à protéger d'autres types de terres utiles. De nos jours, des programmes sont créés afin de protéger des zones importantes sur le plan environnemental, des terres agricoles, des possibilités récréatives, et même le potentiel d'extraction de marbre

et de minerais. La mise en œuvre de l'outil est devenue moins axée sur le *type* de ressources protégées, pour faire plus de place au *processus* de protection.

Comme d'autres outils et programmes (servitudes de conservation, achat de droits de développement ou ADD), le TDD est né du principe que l'on doit pouvoir dissocier le potentiel de développement des autres intérêts dans une parcelle. L'hypothèse fondamentale est que la menace pour les terres de valeur peut être grandement atténuée par la réorientation des pressions (développement intensif) qu'elle subit.

En 2007, on comptait au moins 181 programmes du genre aux États-Unis, qui ont permis de protéger plus de 300 000 acres de terres de valeur (Pruetz et Pruetz, 2007). Une minorité de programmes ont été établis avec un objectif initial autre que la conservation (développement, redéveloppement et modernisation de logements à faible revenu), mais la grande majorité des programmes visaient un certain type de conservation des terres (Kaplowitz *et al.*, sous presse).

Au Canada, on tarde toutefois à adopter cet outil pour diverses raisons, plus particulièrement un manque de sensibilisation. Le programme le plus établi et complet au pays se trouve à Vancouver (Colombie-Britannique), et est axé sur la protection des ressources urbaines historiques. Actuellement, c'est en Alberta qu'on est le plus actif à cet égard (discussions, demande communautaire, recherche, projets pilotes et attention du gouvernement provincial), même si on n'y a pas encore créé de programme complet². La nature et l'ampleur de la considération de l'outil au Canada fait l'objet de la section « Applications et intérêt au Canada » ci-après.

POURQUOI LES COLLECTIVITÉS³ SE TOURNENT-ELLES VERS LES PROGRAMMES DE TCD?

Il importe de souligner que les programmes de TCD sont des outils communautaires. Ainsi, bien qu'ils aient des facettes réglementaires, commerciales et industrielles, ces programmes sont essentiellement administrés par les administrations municipales et sont d'abord et avant tout des outils communautaires. Par conséquent, il peut être utile de se pencher sur certaines des raisons pour lesquelles les *collectivités* se tournent vers l'outil de TCD :

Coordination des objectifs de conservation – Il est souvent difficile de mettre en œuvre un seul programme pour atteindre un ensemble d'objectifs

² Un programme complet de TCD comprend un système de transfert des crédits de densification d'une zone de conservation à une zone de développement, un marché libre permettant l'achat et la vente de crédits, de même qu'un mécanisme légal imposant des restrictions sur le titre de la propriété protégée quant à son utilisation future.

³ Le terme « collectivité » est utilisé principalement de façon littérale (« ensemble d'individus groupés naturellement ou pour atteindre un but commun » et « circonscription administrative », *Le nouveau Petit Robert de la langue française 2008*), mais aussi dans un sens plus large, soit que ce groupe de personnes est représenté et soutenu par un groupe élargi d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et d'associations, entre autres.

coordonnés. Par exemple, les programmes locaux de conservation des terres agricoles sont souvent gérés distinctement des programmes de conservation environnementale. Toutefois, les programmes de TCD tiennent compte du fait que les parcelles sont souvent importantes à plusieurs égards du point de vue de la conservation, et un seul programme peut tenir compte de tous ces aspects.

Pressions pour la conversion de terres – Tel qu’il a été mentionné précédemment, les programmes de TCD sont expressément conçus pour aider les régions où l’on fait pression pour changer la vocation de terres de valeur. L’outil sert essentiellement à exploiter le pouvoir du développement accru afin d’obtenir une conservation équivalente. Par conséquent, les collectivités ayant constaté les effets néfastes des fortes pressions pour le développement sont attirées vers un outil spécialement conçu pour la situation qu’elles vivent.

Solutions durables – Parler de responsabilisation par rapport aux générations futures est une chose, mais c’est autre chose d’agir de manière efficace en leur nom. Bien des solutions de conservation des terres, tant privées que publiques, sont considérées comme temporaires par les collectivités. L’inclusion d’un outil garantissant que les terres restent protégées malgré les changements au sein du conseil municipal, les nouveaux projets de développement et les plans d’affaires rassure les membres de la collectivité quant à la pérennité de la protection des terres de valeur.

Approche allant au-delà du zonage – Le zonage est un outil primordial, et les programmes de TCD en dépendent. Cependant, les collectivités sont souvent frustrées par l’incapacité des systèmes de zonage à protéger seuls les terres de valeur, même en présence d’une orientation stratégique qui y est favorable dans les plans législatifs. L’accent mis sur le développement, des modifications irréflechies au zonage, les restrictions de la réglementation et la nature hiérarchique peuvent nuire aux efforts de la collectivité afin de structurer et mettre en œuvre le volet de conservation de sa vision.

Équité – Lorsqu’une collectivité choisit de protéger des terres de valeur, on a souvent l’impression que quelqu’un a personnellement souffert et qu’il porte une part disproportionnée du fardeau pour le bien de la société. Le zonage crée des « gagnants » et des « perdants » pour ce qui est du potentiel de gain financier. L’utilisation de l’outil de TCD fournit un incitatif financier à la conservation (paiement des crédits de TCD), mais aussi au développement (densité de développement accrue ou « bonifiée »), donnant aux membres de la collectivité le sentiment que les propriétaires fonciers bénéficient de possibilités équitables.

Rentabilité – Une fois que la collectivité a cerné les terres qui ont de la valeur dans leur état actuel et établi qu’elle souhaite en préserver l’état, la difficulté consiste à déterminer la façon dont on financera les approches et outils auxquels la collectivité a accès. L’achat des terres à protéger ou des droits de

développement et l'expropriation (possiblement avec compensation) constituent tous des outils viables et peuvent jouer un rôle important dans le cadre d'une stratégie diversifiée; par contre, l'outil de TCD attire les collectivités grâce à sa capacité d'offrir un gain financier aux propriétaires de terres des zones de conservation et de développement sans avoir recours aux fonds publics. Dans le cas des programmes de TCD, les moteurs économiques sont : 1) la valeur accrue des terres propices au développement pour les promoteurs; et 2) les coûts résiduels transmis de manière dispersée aux différents acheteurs.

Solutions locales et personnalisées – Chaque collectivité est unique, tout comme les terres de valeur et les valeurs communautaires. La capacité d'adaptation d'un programme de conservation aux possibilités et besoins particuliers au sein de la collectivité accroît son applicabilité, ses chances de réussite et son adoption tant individuelle que collective.

Mise en œuvre d'un programme de TCD

Tel qu'il a été mentionné précédemment, un programme de TCD vise à éviter le développement intensif de terres mises à risque par ces activités en concentrant celles-ci vers des terres qui conviennent mieux à ce type d'utilisations. Pour ce faire, le programme favorise un transfert commercial du potentiel de développement et la conservation continue des terres à risque.

Chaque programme de TCD est différent, mais ils ont tout de même quelques points en commun, dont leurs quatre composantes de base et cinq étapes fondamentales de mise en œuvre.

COMPOSANTES D'UN PROGRAMME DE TCD

Globalement, un programme de TCD comporte quatre composantes de base :

- *Zone de départ* – Désignation de la zone où l'on cible une conservation accrue.
- *Zone d'arrivée* – Désignation de la zone où l'on cible un développement accru.
- *Système de transfert* – Système conçu afin de faciliter l'évaluation du potentiel de développement et son transfert d'une parcelle à l'autre.
- *Administrateur du programme* – Organe de surveillance responsable de l'élaboration et du maintien des principes inhérents au programme et à l'utilisation de l'outil.

Zone de départ

En général, la création d'un programme de TCD est motivée par des préoccupations quant à des terres de valeur suscitant une forte demande de conversion en raison des pressions exercées par le développement dans le secteur. Ces terres sont incluses dans un programme de TCD à titre de « zones de départ », c'est-à-dire des zones dont on compte transférer le potentiel de développement. Les zones de départ sont souvent considérées comme des « zones de conservation », et plusieurs zones du genre peuvent être associées à un même programme de TCD.

La « valeur » fondamentale de ces parcelles ou zones peut être écologique, agricole, historique, industrielle ou récréative, entre autres (ou une combinaison de ces valeurs). C'est la collectivité qui l'établit, généralement dans le cadre d'un processus de planification municipale, à la suite d'un processus d'évaluation délibéré et crédible.

En règle générale, les zones de départ sont composées de parcelles à risque en raison de leur faible pouvoir économique. Elles peuvent avoir un certain poids économique (p. ex. production agricole, récolte de bois durable, tourisme culturel), mais dans une mesure bien moindre que les possibilités économiques qui découleraient d'une conversion des terres (p. ex. développement résidentiel et activités commerciales ou industrielles).

Comme on le fait pour toutes les zones associées à un programme de TCD, on attribue habituellement aux parcelles des zones de départ des « crédits » au développement à l'aide d'un processus ou de critères normalisés. Grâce au programme de TCD, les propriétaires de terres des zones de départ peuvent vendre leurs crédits de développement à des propriétaires ou promoteurs de terres des zones d'arrivée. On a recours à un instrument légal (généralement des servitudes de conservation) afin d'exclure de façon permanente le développement intensif de la parcelle dont les crédits au développement ont été transférés. En général, les propriétaires de terres des zones de départ ont en outre la capacité d'utiliser leurs crédits de développement et de construire sur leurs terres dans les limites des arrêtés de zonage applicables.

Ainsi, une parcelle d'une zone de départ peut avoir un poids économique accru en raison de sa valeur de conservation.

Zone d'arrivée

La zone de départ a bien entendu pour corollaire la zone d'arrivée, c'est-à-dire la zone vers laquelle on transfère le potentiel de développement de la zone de départ. Les zones d'arrivée ont une densité de développement autorisée de base, mais ce potentiel de développement peut être accru (p. ex. augmentation du nombre de lots par parcelle ou du nombre d'étages par bâtiment) par l'acquisition de crédits au développement attribués aux zones de départ. Cela n'a pas nécessairement pour résultat la création de développements à forte densité, mais plutôt de développements ayant une *densité plus élevée* que celle qui serait autrement

autorisée. En général, les zones d'arrivée sont beaucoup plus petites physiquement que les zones de départ, et elles peuvent être à une certaine distance les unes des autres.

Comme pour les zones de départ, la pertinence des zones d'arrivée est établie par la collectivité, généralement dans le cadre d'un processus de planification municipale, à la suite d'un processus d'évaluation délibéré et crédible. Les zones d'arrivée peuvent être jugées appropriées en raison de la proximité d'un développement, de la facilité du raccordement aux services publics, de la valeur de conservation limitée ou d'autres facteurs connexes. Dans bien des cas, les zones d'arrivée sont des zones rendues idéales parce qu'une occasion se présente (p. ex. projet de développement ou promoteur local visionnaire), mais elles doivent tout de même correspondre à la vision et au plan globaux pour la collectivité.

Contrairement aux zones de départ, les zones d'arrivée ont un poids économique important et sont souvent caractérisées par un développement de valeur supérieure, comme la construction résidentielle ou des activités industrielles. Pour cette raison, leur structure de coûts peut absorber les coûts d'acquisition des crédits au développement sans trop de répercussions.

Tandis que les terres des zones de départ servent de motivation à la création d'un programme de TCD, celles des zones d'arrivée en sont le moteur; seules les zones subissant des pressions considérables pour le développement peuvent être considérées pour des activités de conservation dans le cadre d'un programme de TCD.

Systeme de transfert

La capacité de transférer le potentiel de développement d'une parcelle ou d'un propriétaire à l'autre, et d'offrir une compensation correspondante, par l'intermédiaire d'un mécanisme de libre marché est au cœur de tout programme de TCD. Même si chaque programme est unique, tous comprennent un processus pour établir la valeur relative des crédits de développement par rapport à la bonification du développement, et pour faciliter l'échange entre les parties issues des zones de départ et d'arrivée.

Nombre de programmes utilisent un simple rapport un pour un lorsqu'ils déterminent le nombre de crédits disponibles pour une parcelle de la zone de départ et le nombre de crédits nécessaires pour chaque unité de développement supplémentaire dans la zone d'arrivée. Cependant, bien d'autres programmes ont plutôt recours à un rapport différentiel (un pour plusieurs ou plusieurs pour un). D'une manière comme d'une autre, le système de transfert doit établir les protocoles pour le calcul de ces rapports dans des cas précis.

Les transferts ne sont pas toujours des transactions commerciales simples, et le système de transfert peut prévoir des fonctions facilitant le TCD. De telles fonctions peuvent comprendre la création d'une « banque » de crédits et la promotion de courtiers indépendants.

Administrateur du programme

Les programmes de TCD ne sont pas autogérés. Chaque programme créé a besoin d'une administration continue, et peut-être plus important encore, d'une capacité d'adaptation. Cet organe supervise des fonctions telles que la coordination du programme par rapport au programme de planification globale⁴, l'enregistrement des transactions, l'enregistrement des restrictions légales sur les titres, l'évaluation de la réussite du programme et la promotion du programme, entre autres.

Ces fonctions sont le plus souvent assumées par un organe de l'administration locale, habituellement le service de planification ou d'agriculture, ou encore une société des ressources historiques, par exemple. Dans le cas des programmes touchant plusieurs compétences, ces fonctions peuvent être assumées par un organisme d'un échelon supérieur (provincial, territorial ou d'état); dans de tels cas, l'organisme en question peut avoir été créé spécialement à cette fin.

ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME DE TCD

Du point de vue opérationnel, la conception d'un programme de TCD comprend cinq étapes fondamentales :

- Cerner les besoins ou l'utilité d'un programme de TCD.
- Lancer des consultations publiques.
- Établir les zones de départ et d'arrivée pour le TCD.
- Créer un système de crédits au développement.
- Déterminer les mécanismes d'élimination du potentiel de développement des parcelles protégées.

Cerner les besoins ou l'utilité d'un programme de TCD

Bien qu'il ne fasse pas partie du programme de TCD proprement dit, le travail menant à la création d'un programme de TCD est extrêmement important, et peut même décider du succès ou de l'échec du programme. Ce travail peut aussi permettre d'établir qu'un programme de TCD ne conviendrait pas à une collectivité donnée. Une telle étude de faisabilité peut comprendre des études préliminaires et un examen des plans-cadres.

ÉTUDES PRÉLIMINAIRES

L'élaboration d'un programme de TCD n'est pas nécessairement appuyée par des études préliminaires. Cependant, l'examen récent de 52 programmes américains de TDD a permis de conclure que les études préliminaires sont un facteur de succès (Kaplowitz *et al.*, sous presse). Cet examen a expressément souligné l'utilité d'une analyse du marché potentiel (estimation du développement bonifié potentiel

⁴ Dans le comté de Calvert, dans le Maryland, c'est le conseil de conservation agricole qui approuve le tracé des routes et l'emplacement des résidences dans les développements visés par le programme.

et du rapport du transfert de densité connexe), la nature et la taille optimales des zones de départ et l'approche la plus prometteuse pour la création des zones d'arrivée. De plus, l'évaluation des menaces pour les terres de valeur et la quantification de cette valeur, de même que l'examen des incitatifs à la participation possibles, peuvent jouer un rôle extrêmement important dans la planification d'un programme de TCD.

Pour plusieurs des programmes examinés par les auteurs, on a souligné la valeur des simulations de développement. Ces simulations ont permis de quantifier et de visualiser diverses possibilités de développement. Lorsqu'on en a fait la présentation, bon nombre des simulations ont fortement déçu à la collectivité, et ont donc entraîné un soutien pour des outils, comme des programmes de TCD, visant à atténuer les éléments problématiques.

COMPATIBILITÉ DES PLANS-CADRES

Les plans législatifs municipaux existants peuvent être favorables à l'approche de conservation ou de développement d'un programme de TCD, mais pas nécessairement. Les arrêtés d'aménagement du territoire et plans de développement municipaux peuvent comporter des lacunes techniques, et ainsi mal soutenir les programmes de TCD (et donc, devoir être harmonisés), mais, plus important encore, la compatibilité des objectifs d'un programme de TCD et de ceux des plans-cadres doit être manifeste.

À titre d'exemple, le zonage peut ne pas être favorable à la désignation de zones de départ et d'arrivée, ou encore les objectifs de conservation peuvent ne pas être formulés de façon claire. Des recherches montrent que la plupart des programmes sont initialement axés sur la conservation des terres (82,5 %) plutôt que sur leur développement (45,6 %), et que la réussite d'un programme de TCD ne dépend pas de l'établissement de multiples objectifs (Kaplowitz *et al.*, sous presse).

Enfin, il importe de souligner que les programmes de TCD demeurent assujettis à la structure existante de réglementation municipale et provinciale. Ainsi, les développements dans les zones d'arrivée doivent être conformes aux normes de construction, les développements à grande échelle peuvent nécessiter la tenue d'une évaluation environnementale, et la législation provinciale exige quand même l'obtention d'un permis d'utilisation des eaux, par exemple.

Lancer des consultations publiques

Pour plusieurs des programmes examinés par les auteurs, on a indiqué que l'étape la plus importante a probablement été les consultations publiques. Dans le cadre d'un de ces programmes (comté de Larimer, dans le Colorado), on n'a mené aucune étude afin d'axer tous les efforts sur les communications et la participation publiques dès le début de la conception.

Surtout en contexte canadien, où l'outil n'a pas encore été appliqué dans une pleine mesure et demeure largement méconnu, il peut s'avérer essentiel de prêter dès le

départ une attention particulière aux communications et à la participation afin de détruire les mythes et d'établir des objectifs communs. Les propriétaires, le milieu du développement et le milieu de la conservation constituent les publics clés. Parmi les principales tâches requises, on peut trouver la tenue de sondages afin de comprendre les réactions des gens, et de consultations bidirectionnelles exhaustives de sorte à sensibiliser les gens et à établir les attentes.

Établir les zones de départ et d'arrivée pour le TCD

L'étape suivante dans la conception d'un programme de TCD est d'établir les terres auxquelles s'appliquera le programme, ce qui comprend la désignation des zones de départ et d'arrivée.

Chaque municipalité doit établir la zone à laquelle le programme s'appliquera, et ce, même si celui-ci touche plusieurs compétences, car le programme de TCD doit être coordonné aux plans législatifs et de zonage municipaux. Certains programmes peuvent s'appliquer à l'ensemble de la municipalité, tandis que d'autres visent seulement une portion de celle-ci. Pour ces derniers, l'outil de TCD peut être détaillé dans un plan sous-régional ou un autre document du genre. Néanmoins, quelle que soit l'application, la zone établie doit être clairement justifiable du point de vue des objectifs des documents d'orientation. Par exemple, si l'objectif est la protection des terres agricoles, il doit être clair que le fait de protéger les terres agricoles dans la zone de départ établie permettra de soutenir cet objectif.

Il ne faut pas oublier que les programmes de TCD ne remplacent pas le zonage⁵, mais qu'ils y sont en fait complémentaires. Une fois les zones de départ et d'arrivée établies, elles devraient être reflétées par des changements conséquents aux descriptions de zonage dans les plans législatifs. En plus des modalités techniques de mise en œuvre du TCD, ces plans établiraient alors les zones pertinentes (p. ex. « zone de conservation agricole », « zone de développement du TCD » et « zone de protection des espaces non bâtis ») et les utilisations connexes autorisées.

Des changements au zonage proprement dit des zones de départ et d'arrivée (p. ex. réduction de la densité autorisée) ne sont pas forcément nécessaires. Ainsi, lorsque le zonage existant est déjà compatible avec les objectifs du programme (p. ex. faible densité), il est probable qu'aucun changement ne sera nécessaire. Par contre, lorsqu'une densité relativement élevée est autorisée dans les zones de départ ou d'arrivée, une réduction de la densité autorisée peut être requise afin de faciliter le transfert des crédits.

⁵ Le zonage est la réglementation publique, au moyen d'arrêtés municipaux, de l'utilisation des terres et bâtiments afin de gérer la nature d'une zone donnée. Les arrêtés municipaux de zonage divisent les municipalités en diverses zones d'aménagement du territoire (p. ex. urbaine, rurale, résidentielle, industrielle ou agricole) dont ils détaillent les utilisations autorisées, comme le nombre ou le type de structures, la taille et les dimensions des lots, les exigences en matière de stationnement et la hauteur des constructions.

ZONES DE DÉPART

Une série de décisions doivent être prises pour l'établissement d'une zone de départ. D'abord, celle-ci doit refléter de manière explicite les principes sous-jacents au programme de TCD; par exemple, si l'objectif est de protéger des terres importantes sur le plan agricole, la zone de départ doit être établie en conséquence. Les études préliminaires, tel qu'il a été décrit précédemment, constituent un outil essentiel à cette étape.

Les méthodes de délimitation des zones de départ varient selon les programmes. Dans le cadre de certains programmes, on établit une zone globale où l'on trouve des terres ayant les caractéristiques que l'on souhaite protéger. À titre d'exemple, dans le comté de Montgomery, dans le Maryland, on a délimité de façon plus ou moins précise une réserve de terres agricoles (RTA) comprenant un ensemble de types de terres agricoles et de parcelles. Pour d'autres programmes, on désigne plutôt des parcelles précises comme zones de départ.

Dans une zone de départ, la participation au programme de TCD peut être obligatoire ou volontaire. Ainsi, les concepteurs du programme peuvent structurer celui-ci de sorte que le propriétaire de terres dans la zone de départ puisse participer au programme et mettre ses crédits sur le marché, ou encore choisir de ne pas y participer et développer ses terres en fonction du zonage régional. D'autres programmes exigent toutefois que tout développement dans la zone de départ (p. ex. des crédits de base) soit assujéti au programme de TCD.

De même, la participation au programme peut soit être liée au simple fait de posséder des terres dans la zone de départ, soit nécessiter que les propriétaires présentent une *demande* pour que leurs terres soient désignées zone de départ. Dans ces cas, les administrateurs du programme peuvent répondre à la demande d'un propriétaire qui souhaite faire évaluer ses terres. Dans certains cas (p. ex. dans le comté de Calvert, dans le Maryland), un propriétaire peut demander qu'on considère la désignation d'une parcelle donnée comme zone de départ *ou* zone d'arrivée, selon son emplacement dans le comté.

ZONES D'ARRIVÉE

Comme dans le cas des zones de départ, une série de décisions doivent être prises pour l'établissement d'une zone d'arrivée. S'assurer que le rapport entre les possibilités de développement dans les zones d'arrivée et les crédits disponibles dans les zones de départ soit équilibré constitue l'une des principales considérations, et ce, à deux points de vue : premièrement, s'il y a trop de crédits offerts par rapport aux possibilités de les utiliser, leur prix sera naturellement bas. Donc, les activités de transfert seront limitées ou inexistantes, car les propriétaires préféreront attendre que les possibilités soient plus intéressantes. Par exemple, dans le comté de Montgomery, dans le Maryland, on suggère qu'il y ait un crédit dans la zone de départ pour deux possibilités de crédits dans la zone d'arrivée. Deuxièmement, si les possibilités ne sont pas bien équilibrées par rapport au

volume de crédits disponibles à des fins de transfert, l'incidence du développement risque d'être *plus* importante que s'il n'y avait pas eu de programme.

En général, les zones d'arrivée sont beaucoup plus petites et plus près des villes ou noyaux de développement existants que les zones de départ correspondantes.

La participation au programme doit être obligatoire pour qu'il y ait augmentation de la densité de développement des terres des zones d'arrivée. Autrement dit, si un promoteur peut choisir entre acquérir des crédits pour pouvoir développer des terres ou ne pas en acquérir et obtenir la même densité de développement, son choix sera simple et le programme sera voué à l'échec. Toutefois, la désignation des possibilités au sein de la zone d'arrivée ne se résume pas simplement à l'établissement des coûts des crédits. Les concepteurs du programme doivent en effet offrir d'autres incitatifs : par exemple, dans le comté de Boulder, dans le Colorado, on donne aux promoteurs de terres dans les zones d'arrivée du programme de TCD l'occasion de rencontrer les commissaires (c'est-à-dire le conseil de l'administration locale) dans un cadre informel afin de leur présenter leur projet de développement tôt dans le processus et d'obtenir de la rétroaction sur leur projet. De cette manière, les promoteurs ont une bonne idée des caractéristiques du projet qui seront accueillies favorablement ou non, et ce, avant d'avoir investi leurs ressources pour les développer.

Lorsqu'on procède à la planification des zones d'arrivée, il faut s'assurer que le programme de TCD n'entre pas en concurrence avec d'autres programmes d'incitatifs. En effet, si un programme d'incitatifs existant offre des méthodes possiblement plus réalisables d'accroître les possibilités de développement, les deux programmes pourraient souffrir de cette concurrence. Toutefois, cela peut aussi être une occasion. Par exemple, dans le comté de Larimer, dans le Colorado, on a accru la densité au-delà de ce que l'on pouvait réaliser dans le seul cadre du programme de TCD pour des développements satisfaisant à certains critères de logement abordable.

Enfin, les zones d'arrivée, surtout celles mentionnées tôt dans le processus, sont souvent établies de façon opportuniste. Par exemple, dans le cas de deux zones d'arrivée éventuelles, la zone A peut satisfaire davantage aux critères du programme, mais la zone B compter sur un promoteur enthousiaste et visionnaire. Ainsi, la zone B pourrait être le meilleur choix comme zone d'arrivée.

Créer un système de crédits au développement

Les concepteurs d'un programme de TCD doivent mettre en œuvre un système facilitant l'évaluation et le transfert du potentiel de développement d'une parcelle à l'autre grâce à l'attribution de crédits à des parcelles associées des zones de départ et d'arrivée, à l'établissement des rapports utilisés pour le transfert et à la connexion de ce système au processus existant de zonage ou de modification du zonage. Il est primordial que les propriétaires et le milieu du développement aient une participation active pendant toute cette étape.

RAPPORTS ET ATTRIBUTION DES CRÉDITS

L'attribution des crédits au développement transférables aux parcelles des zones de départ et d'arrivée doit être juste et équitable, mais aussi promouvoir le lancement et le maintien du programme de TCD.

Les concepteurs du programme doivent déterminer le nombre de crédits à attribuer à une parcelle donnée de la zone de départ, de même que le nombre de crédits dont un promoteur de terres de la zone d'arrivée a besoin pour accroître la densité de développement de sa parcelle. Pour ce faire, les programmes les plus simples (c'est-à-dire la minorité) choisissent un rapport un pour un, selon lequel chaque parcelle de la zone de départ se voit attribuer un crédit, et chaque unité de développement supplémentaire dans la zone d'arrivée nécessite un crédit.

Cependant, la plupart des concepteurs de programme optent pour des systèmes plus complexes. Dans ces cas, plusieurs crédits peuvent être attribués à une parcelle de la zone de départ, et plusieurs crédits sont nécessaires pour chaque unité de développement supplémentaire dans une parcelle de la zone d'arrivée.

Pour beaucoup de programmes, on commence par réduire la densité autorisée de sorte à obtenir un même potentiel de développement de base pour toutes les parcelles de la zone de départ, et donc à maximiser la capacité de protection des terres de valeur. Par exemple, un potentiel de développement de base d'une unité pour 40 acres peut être réduit à une unité pour 160 acres. À ce point, dans certains programmes, on décide de convertir le potentiel de développement « perdu » en crédits, et de lancer l'attribution des crédits de cette manière.

On peut aussi attribuer un rapport de base (p. ex. deux crédits pour une acre) à la zone de départ, puis le bonifier en fonction de certaines particularités clés des terres. Ainsi, dans le comté de Larimer, dans le Colorado, l'attribution initiale était d'un crédit pour deux acres. Mais, par la suite, on a augmenté le nombre de crédits possibles en fonction de la présence de sentiers récréatifs régionaux ou de corridors fauniques, des possibilités de conservation agricole, des possibilités récréatives et éducatives, de la valeur pittoresque ou historique, des vues panoramiques d'importance communautaire, ainsi que des utilisations existantes et développements historiques autorisés.

ÉVALUATION DES CRÉDITS

Même s'il n'y a pas de valeur (ni de méthode d'évaluation) prédéterminée pour les crédits au développement, les concepteurs du programme doivent considérer la question en tenant compte du fait que la valeur des crédits doit être suffisante pour que tant l'acheteur que le vendeur éventuels souhaitent procéder à une transaction. L'acheteur doit au moins pouvoir récupérer les fonds investis dans l'acquisition des crédits, mais idéalement en tirer profit. De son côté, le vendeur doit avoir le sentiment qu'il a obtenu un juste prix pour les crédits au développement.

Dans ses efforts visant à établir la valeur qui permettrait de maximiser l'efficacité d'un programme de TDD dans le Sud-Est de la Pennsylvanie, Brandywine Conservancy (Horner *et al.*, 2003) a organisé une série de groupes de discussion avec, entre autres, des promoteurs, planificateurs et agents immobiliers de la région. Ils ont d'abord déterminé que deux types de terres (auxquels ils font référence comme à des marchés) dans leur région offraient davantage de possibilités pour l'application fructueuse de programmes de TDD. Dans toutes les zones de départ et d'arrivée, avec et sans TDD pour les deux types de terres, on a établi les conditions de marché suivantes :

- Caractéristiques des terres non bâties
- Valeur des terres non bâties
- Caractéristiques des développements résidentiels
- Valeur des développements résidentiels
- Marché de vente potentiel pour les parcelles des zones de départ

Ils ont aussi effectué trois simulations de rapports des crédits pour chaque type de terres. En comparant les conditions en fonction de chaque simulation, on a pu établir la valeur acceptable pour les propriétaires de terres des zones de départ. On a utilisé le même processus pour les propriétaires de terres des zones d'arrivée. Cette analyse a permis de déterminer que, pour les deux types de terres, la valeur que les propriétaires de terres des zones de départ étaient prêts à accepter était inférieure à la valeur que ceux des zones d'arrivée étaient prêts à payer pour des droits de développement; une telle situation présente d'excellentes occasions de négocier des prix satisfaisants à la fois pour les propriétaires de terres des zones de départ et ceux des zones d'arrivée.

Cette étude régionale a montré que la différence entre la valeur la plus basse que les propriétaires sont prêts à accepter et la valeur la plus élevée que les promoteurs veulent payer pour des droits de développement était de 37 308 \$, selon les conditions et les simulations. Comme on peut l'imaginer, la valeur varie de façon très importante d'un programme à l'autre. Cet écart est en grande partie dû aux différences régionales dans la valeur des terres et du développement, et à l'éventail de systèmes de calcul des crédits. Ainsi, un programme peut calculer que chaque crédit vaut 5 000 \$, alors qu'un autre déterminera que chacun vaut 1 000 \$; par contre, si ce dernier exige 10 crédits par unité de développement supplémentaire dans la zone d'arrivée, mais que le premier programme n'en exige qu'un, les crédits à 1 000 \$ coûtent en fait « plus cher » au promoteur que les crédits à 5 000 \$.

Bien que les programmes de TCD soient tous axés sur le marché, les influences sur ce marché peuvent aussi avoir une incidence sur les coûts des crédits. Dans certains cas, les administrations locales achètent la majorité des crédits, à un prix fixe; les autres transactions ont donc tendance à refléter le prix offert par les administrations locales.

ACCUMULATION ET COURTAGE DE CRÉDITS

Le système de transfert de crédits peut être entièrement géré sans assistance, ou encore recourir à des courtiers. Comme, dans certains cas, il y a un délai entre le

moment où un acheteur est à la recherche de crédits et le moment où un vendeur en offre, l'administration locale peut créer une banque de crédits qui achète des crédits auprès des propriétaires de terres de la zone de départ et les vend à ceux ayant des terres dans la zone d'arrivée. Ces systèmes réduisent le fardeau administratif imposé aux participants au programme, et peuvent être conçus de sorte à fonctionner comme promoteurs, sources d'information, administrateurs et sollicitateurs de fonds pour l'ensemble du programme.

Kaplowitz *et al.* (sous presse) ont déterminé que l'existence de banques de crédits est généralement un facteur de réussite des programmes, tout en soulignant cependant que la réussite pourrait tout aussi bien être attribuable aux fonctions de soutien que ces institutions en sont venues à assumer (informer les gens, établir la crédibilité du programme, et en assurer la promotion et l'administration).

Les concepteurs du programme peuvent en outre chercher à favoriser l'établissement de courtiers. Ces organes tiers et non gouvernementaux peuvent assumer une partie des mêmes fonctions visant à faciliter les transferts de crédits. Dans ces cas, on réduit considérablement le fardeau pour l'administration locale, et le processus devient encore plus axé sur le marché, car les courtiers représentent une présence supplémentaire de l'entreprise privée. Les systèmes avec courtiers ne sont toutefois pas en mesure de fournir le soutien auxiliaire, la promotion et les programmes que peuvent offrir les banques de TCD, en plus de risquer d'être moins stables, car les courtiers vont et viennent sur le marché.

Déterminer les mécanismes d'élimination du potentiel de développement des parcelles protégées

La capacité d'augmenter la densité de développement (bonification), tout comme celle de créer des systèmes de crédits, n'est pas une technique nouvelle au Canada. Ce qui distingue les programmes de TCD, c'est la certitude et la longévité inhérentes à l'élimination définitive du potentiel de développement des parcelles des zones de départ.

Comme les systèmes de zonage peuvent changer continuellement et qu'ils ne peuvent pas contraindre les conseils ultérieurs, ils constituent une base capricieuse et instable sur laquelle fonder un programme de conservation. Les concepteurs du programme de TCD doivent cerner l'outil d'élimination du développement qui pourra leur offrir cette certitude, puis l'associer aux objectifs du programme. À titre d'exemple, la législation sur les servitudes de conservation de diverses provinces fournit un mécanisme de conservation permanente des terres de valeur écologique qui suit le titre des terres et est protégé des aléas du zonage. Il peut y avoir d'autres options pour la conservation des terres agricoles (ainsi que historiques et culturelles, entre autres), mais elles doivent être établies de façon claire et en fonction de la compétence concernée.

Il est important que les mécanismes de restriction soient efficaces sans être excessifs. L'avantage des outils du type des servitudes de conservation est qu'ils empêchent toute forme d'exploitation des terres qui peut mettre en péril leur

valeur, tout en permettant d'autres utilisations. Cela permet de préserver la viabilité économique des parcelles des zones de départ.

Les concepteurs du programme de TCD doivent également déterminer si c'est l'administration locale, le gouvernement provincial ou un tiers (fiducie foncière) qui détiendra les servitudes de conservation. Pour bon nombre de programmes américains, c'est l'administration locale qui les détient, mais il existe quelques cas où elles sont plutôt confiées à un tiers. Les principales considérations consistent à établir si une fiducie foncière locale est prête et apte à s'en occuper, et si la municipalité souhaite conclure une entente permanente avec cet organisme.

CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES

(Adaptation de Kwasniak, 2004)

Lorsqu'on examine l'utilisation de programmes de TCD au Canada, il est bien entendu particulièrement intéressant d'étudier la légalité de leurs création et mise en œuvre. Même si aucune province n'a de législation dérogatoire autorisant expressément les programmes de TCD, Kwasniak (2004) a considéré les motifs possibles de contestation d'un programme de TCD, dans un contexte albertain, et déterminé que de nombreux éléments appuient les pouvoirs des municipalités relativement à la création de programmes de TCD.

Compétences

Kwasniak a étudié trois secteurs juridiques afin d'établir si les municipalités ont la compétence nécessaire pour créer et mettre en œuvre un programme de TCD : la jurisprudence, les pouvoirs d'une personne physique et les responsabilités des municipalités en matière d'utilisation des terres. Bien que ses recherches aient tout spécialement porté sur l'Alberta, son approche de l'évaluation des compétences pourrait être transposée dans d'autres provinces.

JURISPRUDENCE

La première question à examiner, et probablement la plus importante, est la compétence d'une municipalité à créer et offrir un programme de TCD. Les municipalités sont créées par la loi et, pour cette raison, elles ne possèdent que les pouvoirs qui leur sont conférés explicitement ou implicitement par la législation provinciale. Chaque province dispose d'une loi décrivant tous les pouvoirs conférés aux municipalités. En général, la jurisprudence montre que les pouvoirs accordés aux administrations municipales doivent être interprétés de façon générale et raisonnée. Il y a exception si le pouvoir conféré est décrit de manière explicite; l'interprétation qu'on en fait est alors plus limitée. En gros, puisqu'aucune disposition particulière ne limite le pouvoir d'une municipalité en ce qui a trait aux programmes de TCD, et en présumant que la création d'un tel programme n'est pas déraisonnable, aléatoire, discriminatoire, faite de mauvaise foi ni à des fins inadéquates, il est probable qu'une municipalité peut mettre en œuvre un tel programme.

POUVOIRS D'UNE PERSONNE PHYSIQUE

Bien qu'ils n'aient pas encore été soumis à l'examen judiciaire, les pouvoirs d'une personne physique pourraient aussi permettre aux municipalités de créer et mettre en œuvre des programmes de TCD. Les « pouvoirs d'une personne physique » constituent des pouvoirs semblables à ceux qui sont utilisés par les particuliers qui donnent aux municipalités la marge de manœuvre nécessaire pour mener leurs affaires sans avoir recours à de nombreuses dispositions législatives particulières. Ces pouvoirs comprennent le pouvoir de conclure des ententes et d'acheter des biens-fonds, entre autres, lorsque la législation ne les autorise pas déjà explicitement à le faire. Bon nombre des gouvernements provinciaux ont accordé les pouvoirs d'une personne physique à leurs municipalités.

RESPONSABILITÉS DES MUNICIPALITÉS

La législation régissant les pouvoirs des municipalités stipule généralement que celles-ci sont responsables de la planification, coordination, régulation et gestion de l'utilisation des terres, en tenant compte du présent et du futur. Cette législation peut stipuler, implicitement ou explicitement, que la municipalité peut ou doit gérer les questions environnementales et protéger les terres agricoles. Les programmes de TCD peuvent aider les municipalités à assumer ces responsabilités.

Le programme

Selon Kwasniak (2004), si une municipalité est certaine d'avoir les pouvoirs nécessaires pour créer un programme de TCD, elle doit évaluer sa capacité à mettre en œuvre les composantes suivantes de ce type de programmes :

PROCESSUS DE TRAITEMENT DES DEMANDES DE PERMIS ET D'UTILISATION DES TERRES ET DE DÉTERMINATION DES UTILISATIONS AUTORISÉES

Les gouvernements provinciaux exigent généralement que les municipalités établissent une méthode de traitement des demandes de permis de développement et qu'elles délivrent des permis pour tout développement.

PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES ZONES DE DÉPART ET D'ARRIVÉE ET DE DÉTERMINATION DES UTILISATIONS AUTORISÉES DANS CELLES-CI AFIN D'EN CONTRÔLER LA DENSITÉ

Les gouvernements provinciaux exigent généralement que les municipalités divisent leur territoire en zones ayant des utilisations prédéterminées, assujetties ou non à des conditions.

SYSTÈME DE CRÉDITS POUR LES ZONES DE DÉPART

La jurisprudence soutient le pouvoir des municipalités de créer un système de crédits. Les cours supérieures ont en effet adopté une approche générale et raisonnée pour l'interprétation des pouvoirs municipaux. Lorsque d'autres systèmes « novateurs » de réglementation et de contrôle de l'utilisation des terres (p. ex. un système de loterie pour limiter la croissance commerciale à Banff) ont été contestés, les tribunaux ont conclu qu'il y avait autorisation tacite en raison des pouvoirs que la législation confère aux municipalités relativement à la réglementation et au contrôle de l'utilisation des terres.

Par conséquent, même si la législation sur les municipalités de la plupart des provinces n'autorise pas explicitement les systèmes de crédits, elle soutient la création d'un tel système à des fins de TCD. Comme on l'a déjà mentionné, nombre de gouvernements provinciaux accordent aux municipalités les pouvoirs d'une personne physique, grâce auxquels elles peuvent mener leurs affaires comme le ferait un particulier, sans avoir recours à des dispositions législatives précises. Il s'ensuit donc que les municipalités peuvent créer un tel système, puisqu'un particulier pourrait le faire.

PROCESSUS DE TRANSFERT DE LA DENSITÉ DES TERRES DES ZONES DE DÉPART À CELLES DES ZONES D'ARRIVÉE

Même si certaines lois sur les municipalités autorisent explicitement les transferts de densité, bon nombre de municipalités procèdent actuellement à de tels transferts sans que la législation ne les y autorise explicitement. Par le passé, des comités d'examen municipaux ont entendu et réglé des questions liées aux transferts de densité sans mettre en doute la capacité réelle d'une municipalité à conclure des ententes de ce genre. Pour cette raison, et en tenant compte de l'approche générale et raisonnée pour l'interprétation des pouvoirs municipaux, les municipalités ont probablement l'autorisation tacite d'officialiser les transferts de densité.

MÉCANISME LÉGAL D'ENREGISTREMENT DE RESTRICTIONS QUANT À L'UTILISATION FUTURE DES PARCELLES DES ZONES DE DÉPART

Il existe actuellement au moins trois options pour enregistrer légalement des restrictions quant à l'utilisation des terres au Canada, et chacune comporte ses propres possibilités et limites :

- 1) Les *servitudes de conservation*⁶ constituent une option, car leur objet est de protéger des terres ayant une valeur établie. Les servitudes de conservation sont

⁶ Les servitudes de conservation constituent une entente ayant force obligatoire, conclue entre un propriétaire et un organisme de conservation ou ordre de gouvernement. Elles sont enregistrées sur le titre des terres visées. Les servitudes de conservation imposent des restrictions quant à l'utilisation future des terres dans le but d'en préserver la valeur environnementale, tel qu'il est décrit dans la législation.

enregistrées sur les titres de manière permanente, peuvent restreindre le développement et peuvent être détenues par une municipalité ou un organisme compétent. Le recours aux servitudes de conservation dans les programmes de TCD est limité aux fins prévues par la législation provinciale. Par exemple, la *Loi sur les terres protégées* (2005) de l'Ontario prévoit explicitement la conservation des terres agricoles, ce qui n'est pas le cas de la *Conservation Easements Act* de la Saskatchewan.

- 2) Les *clauses restrictives* peuvent constituer un autre mécanisme de restriction du développement dans les cas où des servitudes de conservation ne seraient pas appropriées. Une clause restrictive est une promesse que fait un propriétaire à un propriétaire voisin de ne pas faire quelque chose sur ses terres, comme ne pas ériger de construction dans un secteur donné (Atkins *et al.*, 2004). Une municipalité doit être certaine que les clauses restrictives que l'on souhaite enregistrer sur les terres satisfont aux conditions suivantes :
 - a) *Les clauses doivent être de nature restrictive ou prohibitive (p. ex. elles peuvent exiger qu'un propriétaire ne fasse pas quelque chose, mais ne peuvent pas exiger qu'il fasse quelque chose).*
 - b) *Les clauses doivent concerner deux parcelles, adjacentes ou très près l'une de l'autre et appartenant à des propriétaires différents, dont un bénéficie des clauses et l'autre est lié par celles-ci.*
 - c) *Les clauses doivent comporter des avantages pour les terres, et non seulement pour leur propriétaire.*
 - d) *Les clauses doivent refléter l'intention d'annexer celles-ci aux terres auxquelles elles bénéficient.*
 - e) *Tous les acheteurs futurs des terres doivent être avisés des clauses de sorte à y être liés; l'enregistrement sur le titre est considéré comme un avis.*
- 3) Dans la plupart des provinces, une loi sur les ressources patrimoniales ou historiques (Atkins *et al.*, 2004) permet d'enregistrer une entente ou des clauses restrictives sur des titres dans le cadre de la préservation ou de la restauration de terres ou de bâtiments. Même si les procédures associées à ces lois varient beaucoup, les ressources patrimoniales ou historiques y sont souvent définies comme des œuvres de la nature ou de l'humain ayant une valeur paléontologique, archéologique, préhistorique, historique, culturelle, naturelle, scientifique ou esthétique.

Les programmes de TCD sont-ils possibles du point de vue juridique?

Il est très probable que les municipalités peuvent créer et mettre en œuvre des programmes de TCD. En effet, même si les conclusions de Kwasniak (2004) étaient fondées sur le contexte albertain, des examens semblables pourraient être menés pour chacune des provinces. La tenue d'analyses semblables dans d'autres provinces fournirait une orientation nationale en ce qui a trait à la capacité légale des municipalités d'offrir des programmes de TCD.

CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES

Les coûts financiers des programmes de TCD sont l'un des aspects qui s'est avéré difficile à généraliser, en raison des circonstances économiques et financières très précises de chacun des programmes. La recherche de données sur le prix « moyen » des crédits, par exemple, est limitée par la variabilité extrême en raison de la variation dans le prix des terres, les rapports des crédits et les systèmes de bonification, entre autres.

Cela dit, il est possible de cerner les principaux postes de coûts et d'en décrire certaines des considérations connexes :

Administration et planification – Il s'agit peut-être du poste le plus difficile à estimer, car bon nombre des activités d'administration liées au TCD font partie des tâches et responsabilités des municipalités. Le personnel municipal doit effectuer de la planification, établir des zones, recevoir, examiner et approuver des demandes de lotissement et de développement et planifier des zones de conservation, entre autres, en fonction des objectifs préétablis des plans municipaux. L'ampleur de ces activités et les coûts connexes varient énormément. Aux premiers stades, il est probable que le temps qu'y consacre le personnel municipal augmenterait.

Études préliminaires – Un certain nombre d'études préliminaires sont nécessaires pour préparer et mettre en œuvre une étude sur le TCD. Dans le cas d'un programme agroenvironnemental, les plus importantes sont les suivantes : cartographie des collectivités et valeurs agricoles, établissement des zones et ressources importantes sur le plan environnemental, élaboration de simulations de développement et études d'évaluation foncière. Encore une fois, ce ne sont pas toutes les municipalités qui doivent assumer de tels coûts au moment de l'établissement d'un programme de TCD, puisqu'il s'agit d'études générales de soutien à la planification que certaines collectivités ont déjà sous la main. Des études de faisabilité et plans de communications propres aux programmes de TCD peuvent aussi être nécessaires. Chaque étude peut coûter de 10 000 \$ à 50 000 \$.

Consultations publiques et sensibilisation – Il s'agit probablement des coûts les plus sous-estimés associés aux programmes de TCD. Certaines des activités de consultation et de sensibilisation entourant les programmes de TCD peuvent être incluses dans le processus d'élaboration des plans municipaux et arrêtés d'aménagement du territoire. Par contre, dans le cadre de l'examen mené par les auteurs, les consultations et communications propres aux programmes de TCD se sont révélées essentielles à la réussite du programme. Ce processus peut être très long, tributaire de l'acceptation par la population du programme proposé, ou encore mené à l'interne ou imparti, des facteurs pouvant tous influencer sur les coûts. Cela dit, on peut et doit tout de même investir dans ce poste.

Transactions – Les coûts associés au transfert comme tel des crédits d'un propriétaire à l'autre comportent au moins trois volets : les coûts du suivi administratif à l'échelon municipal (décrit précédemment), les coûts relatifs au propriétaire de terres dans la zone de conservation et ceux relatifs au propriétaire de terres dans la zone de développement. Pour les coûts relatifs aux deux propriétaires, il s'agit davantage d'une question d'évaluation des coûts et avantages; les avantages associés à une transaction sur le marché doivent facilement l'emporter sur les coûts comptables, juridiques et de développement, entre autres. Dans tous les cas, c'est un ensemble particulier de critères d'examen, mais le système de crédits doit être conçu directement en fonction des circonstances locales.

Gestion des terres protégées – Une fois les terres de la zone de départ assujetties à un dispositif de restriction du développement, il y a des coûts permanents de gérance des terres. Selon le processus d'acquisition, il peut y avoir des coûts initiaux associés aux rapports préliminaires et à l'examen juridique des documents liés aux servitudes, entre autres. Ces coûts peuvent être assumés par la municipalité, ou encore par la fiducie foncière détenant les servitudes dans le cas d'une entente avec un organe tiers. Dans le cas des servitudes de conservation, la majeure partie de la responsabilité de gestion des terres repose sur le propriétaire; les seuls coûts assumés sont donc liés aux activités de surveillance nécessaires. Si les servitudes de conservation se limitent à interdire tout lotissement, les coûts de gérance permanents sont minimes. Les coûts de gestion peuvent être payés à la fiducie foncière qui gère les servitudes de conservation au nom de la municipalité. Ces coûts de gérance constituent une fraction des coûts qu'une administration locale devrait assumer si elle acquérait et gérait les terres comme parc ou pâturage public, par exemple.

Banques de TCD – Dans certains cas, des banques de TCD sont créées pour faciliter le transfert des crédits des vendeurs aux acheteurs. Ces banques ont leur propre structure administrative, ce qui entraîne des coûts. Aux États-Unis, plusieurs de ces banques ont évolué pour devenir l'organe de promotion et d'administration des programmes de TCD de la région. Comme d'autres organes de courtage, ces banques facturent généralement des frais de transaction afin de compenser leurs coûts d'exploitation.

APPLICATIONS AUX ÉTATS-UNIS

Dès les années 1950, aux États-Unis, on constatait dans des états comme le Maryland une conversion rapide des terres agricoles. Afin de freiner cette tendance, on a proposé un traitement fiscal préférentiel pour les terres agricoles. Cependant, les terres agricoles ont continué de disparaître et les gouvernements ont commencé à chercher d'autres outils.

La Ville de New York a été, en 1916, la première compétence américaine à avoir recours aux transferts de densité; elle a également été la première à adopter un mécanisme de TDD afin de protéger ses bâtiments historiques, en 1968. L'outil a

commencé à être appliqué aux terres rurales vers la fin des années 1970 et le début des années 1980.

Afin de mieux comprendre les détails des divers programmes conçus pour protéger les terres importantes sur le plan agricole et environnemental, les auteurs ont décidé de visiter les installations de quatre programmes américains. Les auteurs ont ainsi visité le personnel dans chaque comté et, selon le type de programme et le temps disponible, rencontré le personnel d'autres programmes de conservation des terres, des promoteurs, des agents immobiliers, des courtiers en droits de développement et des planificateurs indépendants.

Comté de Larimer (Colorado)

Le programme de transfert d'unités de densité (TUD) du comté de Larimer découlait d'une volonté persistante de maintenir la séparation entre deux villes et de préserver l'intégrité des terres rurales situées entre celles-ci. La population était fortement en faveur d'un programme « volontaire ». Ainsi, si un propriétaire préférait ne pas participer au programme, il pouvait le faire en choisissant de ne pas développer ses terres ou en les développant selon la densité déjà autorisée, qui était inférieure au nombre d'unités de densité qu'il pouvait vendre.

OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les objectifs du programme étaient de protéger les ressources naturelles importantes, les zones tampons entre les collectivités, les corridors fauniques, les sentiers pédestres, les terres agricoles, les parcs, les lieux d'intérêt historique et les vues panoramiques importantes.

DÉSIGNATION DES ZONES DE DÉPART

Les zones de départ pouvaient être les terres rurales situées entre les collectivités de Fort Collins et Loveland, dans le Colorado. Comme ce programme était fondé sur des principes géographiques, les propriétaires savaient si leurs terres pouvaient faire partie des zones de départ en fonction de leur emplacement. Le programme étant volontaire, ils n'étaient toutefois pas obligés de vendre ou de transférer leurs unités de densité. Par conséquent, les propriétaires de terres des zones de départ qui souhaitaient transférer leurs unités de densité devaient présenter une demande pour faire officiellement partie des zones de départ. Pour établir le nombre d'unités de densité pouvant être transférées, on évaluait les terres selon des critères conformes aux objectifs du programme. Plus le nombre de critères satisfaits était élevé, plus le nombre d'unités de densité attribuées était grand.

Le programme de TUD est maintenant terminé. En 7 ans, on a protégé 503 acres de terres dans les zones de départ.

DÉSIGNATION DES ZONES D'ARRIVÉE

Comme le programme était fondé sur des principes géographiques, les zones d'arrivée étaient clairement définies comme les terres au nord du bassin hydrographique de Fossil Creek. Deux promoteurs ont participé à titre de propriétaires de terres des zones d'arrivée. À la fin du programme, la densité de développement était de 8 à 10 fois supérieure à ce qu'elle aurait été sans celui-ci, grâce au transfert de 721 unités de densité.

Carte de la zone de transfert d'unités de densité (TUD) Bassin hydrographique de Fossil Creek

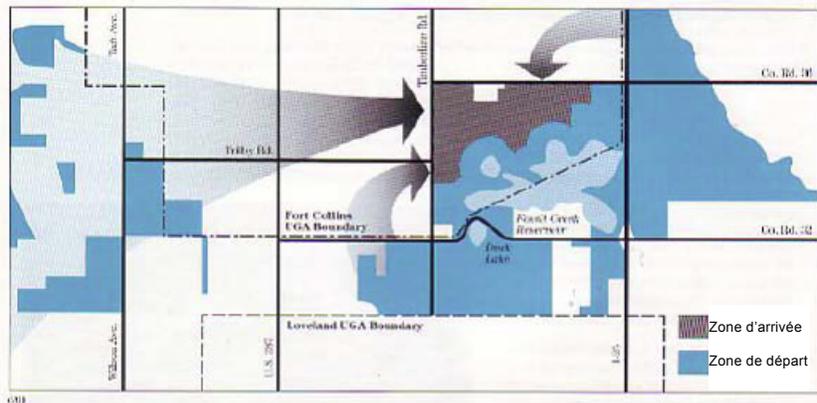


Figure 1 : Carte de la zone de TUD, bassin hydrographique de Fossil Creek

SYSTÈME DE TRANSFERT

La participation au programme de TUD du bassin hydrographique de Fossil Creek étant volontaire, la valeur des incitatifs offerts aux propriétaires et aux promoteurs pour qu'ils prennent part au programme a joué un rôle essentiel dans la réussite de ce dernier. Pour inciter les propriétaires de terres des zones de départ à participer au programme, on leur a offert un nombre d'unités de densité supérieur au nombre d'unités qui pouvaient être développées en vertu du zonage en vigueur (c.-à-d. que le nombre de base fixé représentait 114 % du nombre d'unités prévu par le zonage). Ce nombre d'unités de densité de base pouvait augmenter pour les terres englobant des ressources naturelles importantes, des zones tampons entre les collectivités, des corridors fauniques, des sentiers pédestres, des terres agricoles, des parcs, des lieux d'intérêt historique et des vues panoramiques importantes. Inversement, il pouvait diminuer pour les terres des zones de départ de 40 acres ou moins, ayant un faible potentiel de développement ou n'étant pas complémentaires aux objectifs du programme et aux développements existants. Une fois le nombre d'unités de densité établi, le propriétaire recevait un certificat valide pendant deux ans. Ensuite, après la vente d'une partie ou de l'ensemble des unités de densité, on enregistrait, au nom du comté, des clauses restrictives sur le titre des terres afin d'y limiter tout développement futur.

Le principal incitatif offert aux promoteurs était la multiplication par 1,5 de toute unité de densité achetée. Bref, pour chaque unité achetée, le promoteur pouvait construire 1,5 unité.

Le prix que les propriétaires de terres des zones d'arrivée payaient pour les unités de densité était établi lors de négociations privées, et n'a donc pas été divulgué.

ADMINISTRATION DU PROGRAMME

Ce programme était administré par la division des services de planification et du bâtiment du comté de Larimer.

Comté de Boulder (Colorado)

Dans le comté de Boulder, on a mis en place un programme général applicable aux plaines (qui occupent environ le tiers du comté). Dans les années 1970, on avait commencé à déployer des efforts visant à endiguer la disparition des terres agricoles dans le comté de Boulder grâce à un éventail de programmes, pour enfin adopter un programme de TDD au début des années 1990. Ce programme fonctionne aujourd'hui en conjonction avec d'autres programmes de conservation et, en 2005, il avait déjà permis 338 TDD, ce qui constitue plus de 5 000 acres protégées.

OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les objectifs du programme sont de protéger les terres ayant une valeur agricole ou importantes sur le plan environnemental, comme les terres humides, les terres peuplées de végétaux rares ou les habitats fauniques.

DÉSIGNATION DES ZONES DE DÉPART

Avec des possibilités très limitées, aucun lotissement ne se produit dans le comté sans recours à un TDD. En gros, toute propriété de plus de 35 acres située dans les plaines et qui n'est pas développée ni grevée fait partie des zones de départ. En vertu du programme de TDD, on peut transférer 2 unités de développement par 35 acres, et une unité supplémentaire par 35 acres si des droits indivis relatifs à l'eau sont transférés au comté. La densité de base est donc d'une unité par 35 acres; par conséquent, en participant au programme, un propriétaire peut recevoir jusqu'à 2 unités de développement supplémentaires. Les propriétaires de terres de 140 acres ou moins peuvent choisir de construire une unité de développement et d'en transférer les 2 autres par 35 acres, ou encore de transférer tous leurs droits. Les propriétaires de terres de plus de 140 acres peuvent quant à eux choisir n'importe quelle combinaison de développement et de transfert, sans toutefois dépasser les 2 unités transférées par 35 acres et une unité construite par 70 acres.

DÉSIGNATION DES ZONES D'ARRIVÉE

À deux exceptions près, soit les villages non incorporés de Longmont et Niwot, les zones d'arrivée ne sont pas prédéfinies dans le cadre de ce programme. Les autres zones d'arrivée sont donc choisies sur évaluation des demandes, en fonction de facteurs axés sur le « rendement »; par exemple, si des terres sont situées près d'une artère majeure et que le réseau d'aqueduc et d'égout est accessible, elles pourraient être désignées zones d'arrivée.

Pour appliquer le programme, on utilise des normes de développement équivalentes à celles de la municipalité la plus proche. Une fois le développement terminé, il est annexé à cette municipalité voisine. La densité des terres cadastrées des zones d'arrivée va de 0,75 à 2 acres par unité. Sans TDD, la densité de développement possible est beaucoup plus faible, à seulement une unité par parcelle (c.-à-d. une parcelle de moins de 35 acres où la construction est autorisée ne peut faire l'objet d'un lotissement supplémentaire, ce qui fait qu'on ne peut y construire qu'une unité résidentielle).

SYSTÈME DE TRANSFERT

Au printemps 2007, les unités de développement dans le comté de Boulder se vendaient de 60 000 \$ à 90 000 \$ sur le marché libre. Une unité de développement est requise pour chaque unité bâtie. Une fois les droits de développement transférés de la zone de départ, des servitudes de conservation au nom du comté sont enregistrées sur le titre des terres correspondantes.

ADMINISTRATION DU PROGRAMME

Le service de planification du comté de Boulder assure les activités d'administration, de surveillance et de mise à jour du programme.

Comté de Montgomery (Maryland)

Dans les années 1970, on a étudié le potentiel de développement dans le comté de Montgomery. On a établi que, si le rythme de conversion des terres ne ralentissait pas, de 3 000 à 5 000 acres pourraient être développées annuellement. Afin de parer à ce rythme de changement, on a créé une RTA. On a donc réduit la densité autorisée dans la RTA d'une unité par 5 acres à une unité par 25 acres. Toutefois, pour rendre cette réduction plus juste, on a mis en œuvre un programme de TDD permettant aux propriétaires de vendre les droits de développement qu'ils ne peuvent plus utiliser en raison du nouveau zonage (p. ex. si un propriétaire de 100 acres pouvait développer 20 unités avant la réduction de la densité autorisée, et qu'après celle-ci il ne peut en développer que 4, il peut transférer les droits de développement relatifs aux 16 unités restantes).

OBJECTIFS DU PROGRAMME

L'objectif du programme du comté de Montgomery est de préserver une RTA relativement vaste et intacte pour la production d'aliments. D'autres programmes ont été mis sur pied dans la RTA afin d'y favoriser la gérance de l'environnement et la vitalité de l'industrie agricole.

DÉSIGNATION DES ZONES DE DÉPART

Toutes les terres dans la RTA sont devenues des zones de départ dans le cadre du programme, et les droits de développement pouvant être vendus par acre ont été attribués de façon égale, sans égards aux particularités des terres.

DÉSIGNATION DES ZONES D'ARRIVÉE

Les zones d'arrivée sont choisies en fonction de l'infrastructure existante (p. ex. routes, aqueduc et égouts). Les promoteurs peuvent choisir de ne pas acheter de droits de développement, mais, dans ce cas, ils doivent respecter le zonage en vigueur et ne disposent d'aucun autre moyen d'augmenter la densité de leurs terres. En achetant des droits de développement, un promoteur peut augmenter jusqu'à 20 % la densité de son projet, voire plus s'il s'agit d'un développement de condominiums ou d'appartements-jardins.

SYSTÈME DE TRANSFERT

Les propriétaires dans la RTA ne sont pas automatiquement inscrits au programme de TDD; ils ne peuvent tout simplement pas construire plus d'une unité par 25 acres sur leurs terres. Pour participer au programme, un propriétaire enregistre des servitudes de conservation sur ses terres au nom du comté. Pour chaque unité sur laquelle des servitudes sont enregistrées, on attribue 4 unités de développement par 25 acres. Les servitudes ainsi enregistrées dans le comté de Montgomery grèvent les terres agricoles de sorte que la densité de développement ne puisse pas être de plus d'une unité par 25 acres, et ce, de manière permanente. Une unité de développement par 25 acres doit alors être conservée (comme lot à bâtir). Ainsi, si le zonage venait à changer, les propriétaires ayant participé au programme de TDD ne pourront pas augmenter leur densité de développement, car celle prévue par le zonage actuel est gelée grâce aux servitudes enregistrées.

Les propriétaires peuvent vendre autant d'unités de développement qu'ils le souhaitent, et ce, n'importe quand. À la création des unités, on attribue à chacune un numéro de série, qui sera ensuite inscrit au titre. Tous les droits de développement futurs sur une propriété font référence à tous les droits de développement vendus précédemment sur cette propriété.

Les servitudes enregistrées en vertu du programme de TDD permettent simplement de retirer aux propriétaires le droit de lotir leurs terres si le zonage devait changer. Les propriétaires conservent toutefois tous les autres droits sur leurs terres et peuvent y enregistrer des servitudes de conservation à d'autres fins. Cela a favorisé

la naissance d'un marché secondaire, afin de conseiller les propriétaires quant aux options qui s'offrent à eux à titre de propriétaires de terres de la RTA.

ADMINISTRATION DU PROGRAMME

La RTA et, par conséquent, les zones de départ sont administrées par le service d'agriculture du comté. Les zones d'arrivée sont de leur côté administrées par le service de planification.

Comté de Calvert (Maryland)

Un plan global élaboré en 1974 prévoyait un examen des moyens de protéger les terres du comté. En 1976, on a créé un comité afin d'examiner les options pour la conservation des terres en raison de la forte croissance démographique au début des années 1970. Les options examinées comprenaient la réduction de la densité autorisée, les servitudes de conservation et les droits de développement transférables. À la même époque, une recherche publiée par l'Université du Maryland recommandait que toute option choisie soit équitable pour tous les propriétaires. Les options ont été présentées à l'occasion d'une série d'assemblées avec les agriculteurs et autres membres des collectivités, et 80 % ont voté en faveur de la création d'un programme de TDD.

On a décidé qu'un tel programme devait être conçu par les personnes qui l'utiliseraient éventuellement. L'administration du comté a fourni le cadre, dans les limites duquel la population a établi le programme. Au début du programme, on a réduit la densité autorisée dans l'ensemble du comté, puis établi qu'on ne modifierait pas le zonage en réponse à des demandes de développement individuelles et que la densité des terres ne pourrait augmenter qu'au moyen du TDD. Cela a entraîné la création d'un marché automatique de TDD.

Vers la fin des années 1990, le comté a mené une simulation de développement en fonction du zonage en vigueur et en tenant compte de la croissance démographique et de la modification de l'utilisation des terres au fil du temps si on utilisait tous les emplacements où la construction est possible. Un sondage où l'on présentait les résultats de cet exercice a ensuite été expédié à la population. La majorité des gens ont convenu que les répercussions sur les terres seraient trop importantes si on ne procédait pas à des changements. On a donc approuvé une réduction de la densité autorisée dans l'ensemble du comté, qui est passée d'une unité (ou résidence) par 5 acres à une unité par 10 acres. En 2003, on a appliqué une nouvelle réduction de la densité autorisée, qui a été fixée à une unité par 20 acres.

OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les objectifs du programme de TDD du comté de Calvert ont évolué avec le temps, comme le montre l'ajout des points E à G dans la Figure 2 ci-après :

- A) Offrir un incitatif à la conservation des terres agricoles et boisées de premier plan.
- B) Rembourser les propriétaires qui acceptent d'enregistrer sur leurs terres des clauses restrictives en faveur d'une utilisation agricole et forestière.
- C) Utiliser le système du libre-marché pour financer la conservation agricole et forestière afin d'éviter des coûts directs pour les contribuables.
- D) Éviter le développement des terres agricoles et boisées de premier plan qui permettent des activités agricoles et forestières viables en le réorientant sur d'autres terres y convenant mieux.
- E) Promouvoir et préserver l'identité des collectivités agricoles où prédominent les exploitations agricoles et terres boisées exploitées. (04-11-1991)
- F) Minimiser les conflits potentiels entre les utilisations agricoles et non agricoles des terres en prévoyant une séparation fonctionnelle des deux types d'utilisation. (04-11-1991)
- G) L'objet du fonds d'acquisition et de retrait est d'acquérir les droits de développement et de les retirer de façon permanente du marché de sorte à protéger une superficie accrue de terres agricoles. (01-06-1992)

FIGURE 2 : Objet des modalités du programme de conservation des terres agricoles, comité de conservation des terres agricoles du comté de Calvert, 2005. [Traduction]

DÉSIGNATION DES ZONES DE DÉPART

Un comité de consultation sur la conservation des terres agricoles, composé de cinq résidents bénévoles, est chargé de promulguer les règles, d'établir les procédures et d'étudier toutes les demandes. Pour prendre part au programme, les propriétaires doivent présenter une demande au comité de consultation pour que leurs terres reçoivent la désignation de district de conservation agricole (DCA). Les terres zonées comme districts agricoles et forestiers par le comté ou situées dans des zones agricoles désignées par le comité de consultation sont les zones de conservation prioritaires. Les terres situées à l'extérieur de ces zones prioritaires sont tout de même admissibles, mais elles doivent satisfaire à des normes préétablies. Toutes les demandes sont étudiées en fonction de l'utilisation actuelle des terres, de la classification et de la qualité des sols, ainsi que de la mesure dans laquelle les terres conviennent à la culture ou à l'exploitation forestière. Une fois la désignation de DCA acceptée, le propriétaire des terres peut vendre une unité de développement par acre, plus toute unité supplémentaire à laquelle il peut être admissible en fonction du potentiel de développement des terres et de l'existence préalable de lots agricoles. La désignation de DCA peut être retirée après cinq ans, sur préavis d'un an au comité de consultation, si aucune unité de développement n'est vendue.

Le propriétaire des terres de départ désignées conserve la capacité de construire jusqu'à 3 résidences, selon un rapport d'une résidence par 25 acres (plus la résidence originale, le cas échéant). Le comité de consultation examine et approuve les emplacements des bâtiments et routes sur les terres désignées. Le processus de construction de résidences dans le cadre du programme est plus simple que sur les terres non désignées. De plus, les terres des zones de départ du programme sont taxées seulement en fonction des résidences qui s'y trouvent, et les terres agricoles ne sont pas taxées, ce qui constitue un autre avantage de la désignation de DCA.

DÉSIGNATION DES ZONES D'ARRIVÉE

Les zones d'arrivée dans le comté de Calvert doivent être situées dans les districts de zone de transfert, qui comprennent des centres-villes et collectivités rurales. Cinq unités de développement transférables sont requises pour construire une résidence.

SYSTÈME DE TRANSFERT

Le prix des droits de développement dans le comté de Calvert est déterminé par l'offre et la demande sur le marché libre. Le comté participe également à ce marché grâce à un programme d'ADD. Au printemps 2007, les droits de développement se vendaient en moyenne 9 000 \$. Les propriétaires de terres des zones de départ peuvent vendre une partie ou la totalité de leurs droits de développement. Toute vente d'unités de développement sur des terres préserve celles-ci de manière permanente et entraîne l'enregistrement de clauses restrictives.

ADMINISTRATION DU PROGRAMME

Le service de planification du comté de Calvert administre le programme.

Transfert de droits de développement (TDD) et conservation des terres agricoles

Les programmes de TDD sont devenus un outil important pour la conservation des terres agricoles aux États-Unis, bien que leur emploi ne soit pas généralisé.

La réussite des programmes de TDD dans la conservation des terres agricoles varie énormément, et la simple existence d'un programme ne garantit certainement pas la réussite du point de vue de la superficie protégée. Par exemple, l'American Farmland Trust a procédé en 2000 à l'examen de 50 programmes de TDD. Les responsables ont ainsi découvert que 3 programmes avaient été révoqués, que seulement 15 avaient permis de protéger plus de 100 acres de terres agricoles, que seulement 8 en avaient protégé plus de 1 000, et que 22 n'en avaient pas encore protégé (American Farmland Trust, 2001). Il est toutefois important de souligner que, pour bon nombre de ces programmes, la conservation des terres agricoles n'était pas l'un des objectifs principaux (p. ex. parmi les 22 programmes qui n'ont pas permis de protéger de terres agricoles, on trouve celui du comté de Palm Beach, en Floride, qui a entraîné la protection de 6 573 acres de terres non agricoles).

Un examen exhaustif des programmes de TDD américains a permis de constater que la plupart ont de multiples objectifs, mais que la « préservation des terres agricoles » fait partie des objectifs de 63,5 % des programmes, juste derrière la protection de l'environnement, avec 70,2 % (Kaplowitz *et al.*, sous presse). Un autre examen axé sur l'objectif *principal* a établi que les deux tiers des programmes

ciblent la protection de l'environnement, tandis que le cinquième ciblent la préservation des terres agricoles (Pruetz et Pruetz, 2007). Ce même examen a montré que la moitié des programmes axés sur l'agriculture ont été mis en œuvre dans le Maryland et le Sud-Est de la Pennsylvanie.

En plus de broser le portrait de l'utilisation de l'outil de TDD aux États-Unis, ces données soulignent l'importance de définir ce qu'est la réussite. La tendance au niveau des acres protégées dans le cadre d'un programme est généralement irrégulière au fil du temps, surtout les premières années. Les programmes qu'on dit fructueux (conservation de dizaines de milliers d'acres) sont habituellement plus vieux, et auraient en fait été considérés comme un « échec » dans leurs premières années.

De plus, il est évident que les programmes de TDD (et de TCD) axés sur la conservation des terres agricoles doivent avoir des objectifs très clairs. Les programmes visant à protéger les terres agricoles, les exploitations agricoles ou la vitalité de l'industrie agricole peuvent être très différents. Par exemple, un des programmes de TDD étudiés par les auteurs a permis de protéger de vastes terres agricoles, mais un participant a proposé sans succès d'agrandir son exploitation en construisant des poulaillers, une utilisation qui n'est pas soutenue par le programme, dont les objectifs de conservation agricole sont de nature très « panoramique ». Dans le cadre d'un autre programme, on a consciemment évité toute terminologie faisant référence à des activités agricoles « autorisées », puisque l'industrie agricole de la région est en constante évolution et qu'on a établi le programme afin de protéger *l'industrie*.

APPLICATIONS ET INTÉRÊT AU CANADA

Bien que de nombreuses compétences américaines aient recours au TDD depuis des décennies, de tels programmes n'ont été appliqués que de façon très limitée au Canada, et généralement en milieu urbain. Comme on l'a expliqué précédemment, les programmes de TCD sont très efficaces en présence de fortes pressions pour le développement; par conséquent, les régions connaissant une croissance rapide au pays sont les plus susceptibles de s'intéresser aux programmes de TCD.

L'intérêt pour le TCD dans certaines régions au pays a commencé à se manifester vers la fin des années 1970, et le sujet a récemment refait surface. Lorsqu'on cherche des moyens d'éviter de créer des « gagnants » et des « perdants », comme c'est souvent le cas avec le zonage, les programmes de TCD sont considérés comme une manière plus « juste » de protéger des terres de valeur ou des particularités de celles-ci. Les programmes de TCD naissent généralement d'une vision communautaire des éléments environnementaux importants dans la collectivité, et offrent une permanence dans la prise des décisions sur l'utilisation des terres que ne permet pas le zonage.

La présente section étudie six programmes de TCD ou mécanismes de type TCD appliqués au Canada, en plus d'illustrer les composantes respectives de chacun, en fonction des composantes des programmes de TCD décrites précédemment. Cet

examen des municipalités canadiennes n'est pas exhaustif; les auteurs ont plutôt ciblé certaines régions confrontées à de fortes pressions pour le développement. On étudie d'abord trois exemples en milieu urbain, dont un seul est global. Bien qu'il n'existe au Canada aucun programme exhaustif de TCD visant à protéger des terres agricoles, importantes sur le plan environnemental ou en milieu rural, on examine ensuite trois mécanismes de type TCD utilisés en milieu rural.

Programmes urbains

VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

C'est à Vancouver qu'on trouve le seul programme de TCD complet en vigueur, soit le système de transfert de droits de densité patrimoniale. Lancé en 1983, le programme fonctionne sous sa forme actuelle depuis 1993 (Corvalis Consulting Group, 2002). Il sert principalement à protéger les bâtiments historiques dans des districts désignés, mais peut aussi être appliqué à des espaces non bâtis ou à des parcs, ou encore influencer sur l'esthétique urbaine. L'un des principaux objectifs de ce programme est de rendre la restauration des bâtiments historiques aussi attrayante financièrement que le redéveloppement des terrains.

Désignation des zones de départ

Les zones de départ sont désignées à la suite de négociations entre le propriétaire d'un bâtiment historique et la Ville quant aux incitatifs financiers et, par conséquent, aux droits de développement requis pour rendre la conservation ou restauration du bâtiment aussi attrayante financièrement que le redéveloppement des terrains. Selon les particularités physiques du site et le zonage existant, les droits de développement peuvent consister en ce qui suit :

- Possibilité d'accroître la surface habitable sur le terrain, en plus du bâtiment historique.
- Droit de transférer la densité résiduelle (inutilisée) à un autre emplacement.
- Possibilité de transférer la surface habitable supplémentaire à un autre emplacement.

En échange de ces droits de « densité patrimoniale » (droits de développement), le propriétaire du bâtiment accepte de mener des activités de restauration préétablies dans une entente de restauration du patrimoine et enregistrées sur le titre de la propriété. Les droits de densité peuvent être transférés une fois les activités de restauration terminées, ou lorsque le propriétaire fournit à la Ville une garantie, sous forme de lettre de crédit, pour 120 % des droits de densité à transférer.

On trouve la liste des droits de densité disponibles à des fins de transfert à www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/heritage/termsfuse.htm (en anglais seulement).

Désignation des zones d'arrivée

Pratiquement n'importe quel emplacement dans le centre de Vancouver qui n'est pas une zone de départ peut être une zone d'arrivée. Dans la description du programme, on cite plus particulièrement cinq districts du centre, en plus de préciser que des zones d'arrivée peuvent être désignées à l'extérieur du centre dans certaines circonstances établies dans les politiques du conseil municipal.

Système de transfert

Le transfert des droits de densité disponibles a lieu dans un contexte de marché libre entre les vendeurs et les acheteurs. Un propriétaire peut vendre une partie ou l'ensemble de ses droits de densité, et ce, au moment qui lui convient. Une fois qu'il a vendu au moins une partie de ses droits de densité, la vente est enregistrée sur le titre du bâtiment historique grâce à des clauses restreignant le développement. Le prix des droits dépend de l'offre et de la demande dans la ville, et fait l'objet de négociations privées entre les propriétaires des zones de départ et d'arrivée.

Administrateur du programme

Le programme de transfert de droits de densité patrimoniale est administré par le groupe de planification actuelle du service de planification des services communautaires de la Ville de Vancouver. La politique et les procédures connexes ont été modifiées huit fois depuis 1983, en plus d'avoir fait l'objet d'un processus d'évaluation de grande portée en 2002 (Corvalis Consulting Group, 2002). On procède à un nouvel examen du programme en 2008, afin d'en évaluer la réussite, d'élaborer des politiques et de prendre des mesures pour soutenir sa viabilité à long terme (examen du programme de restauration des bâtiments patrimoniaux et du transfert des droits de densité).

CALGARY (ALBERTA)

La Ville de Calgary a utilisé un mécanisme de type TCD en 1982, mais pas dans le cadre d'un programme plus vaste; le mécanisme n'a pas été réutilisé depuis.

Désignation des zones de départ

L'édifice de la chambre de commerce de Calgary était la zone de départ. Désigné ressource historique en vertu de la *Historical Resources Act*, l'édifice était associé à des droits de densité inutilisés (Leitch, communication personnelle).

Désignation des zones d'arrivée

Le concept des tours de Petro-Canada demandait une superficie plus vaste que celle autorisée par le zonage au centre-ville. Pour pouvoir conserver ce concept, les responsables ont acheté des droits de densité résiduelle auprès de la chambre de commerce de Calgary.

Systeme de transfert

Les responsables du projet des tours de Petro-Canada ont payé 2 491 995 \$ à la chambre de commerce pour des droits de densité équivalant à 4 étages supplémentaires et à une passerelle +15 partagée (passerelle reliant 2 édifices au deuxième étage). La Ville a ensuite enregistré des clauses restrictives sur le titre de la propriété de la chambre de commerce (Plouffe, communication personnelle).

Administrateur du programme

Le transfert de droits de densité entre la chambre de commerce et les responsables du projet des tours de Petro-Canada a été facilité par le service d'aménagement du territoire et de planification de la Ville de Calgary.

TORONTO (ONTARIO)

Toronto a commencé à répertorier ses lieux historiques en 1973 (Pruetz). En 1976, la Ville a commencé à utiliser des mécanismes de type TCD dans le but de protéger ses bâtiments patrimoniaux, par l'intermédiaire du plan pour le centre-ville. L'objectif était de générer des recettes afin de restaurer les bâtiments patrimoniaux. La politique de transfert de droits de densité de Toronto a été modifiée au fil du temps et, aujourd'hui, on n'en fait pas vraiment la promotion. En vue d'atteindre les objectifs initiaux des programmes de transfert de droits de densité, la Ville a maintenant recours à son programme de subvention au patrimoine.

Désignation des zones de départ

À l'origine, le programme ciblait les bâtiments historiques utilisés pour les arts de la scène et les petits terrains de 0,405 hectares et moins. Il a été utilisé pour transférer les droits de densité de l'église et du presbytère St. Andrew's aux propriétés de la Sun Life du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie. En 1993, le programme a été modifié de sorte à exclure les transferts de droits de densité des petits terrains et à inclure les bâtiments patrimoniaux disposant de vastes espaces non bâtis, plus particulièrement les trois bâtiments suivants :

- Église unie Metropolitan
- Cathédrale St. James
- Maison Campbell

Au cours de cette période, le programme a seulement permis de protéger la Maison Campbell, dont on a transféré les droits de densité au bloc adjacent, appartenant à La Compagnie d'Assurance du Canada sur la Vie. Les organismes responsables des deux autres bâtiments ont indiqué ne pas avoir trouvé de zone d'arrivée pour leurs droits de densité transférables.

Désignation des zones d'arrivée

Tout nouveau développement pouvait être désigné zone d'arrivée si ses responsables souhaitaient bénéficier d'une densité ou hauteur de développement accrue, et qu'ils étaient prêts à collaborer avec le propriétaire des immobilisations (p. ex. bâtiments historiques) offrant un avantage communautaire tel qu'il est décrit au chapitre 5 du plan officiel, adopté en 2007. Le lien avec les immobilisations (zone de départ) devait alors être décrit dans la demande de développement, et les demandes étaient évaluées au cas par cas. La Ville n'accepte actuellement pas de demandes de transfert de droits de densité à des fins de protection de bâtiments historiques (McCaw, communication personnelle)

Système de transfert

Le propriétaire du terrain de la zone de départ conclut une entente qui est enregistrée sur le titre. Le montant de la compensation que peut recevoir le propriétaire est négocié de façon individuelle.

Administration du programme

Les services de conservation du patrimoine de Toronto sont chargés de cerner les bâtiments patrimoniaux et d'en favoriser la conservation. Les demandes de développement sont traitées par le service de planification de la Ville.

Programmes ruraux

Il semble qu'au moins cinq compétences canadiennes ont utilisé au moins quelques-unes des composantes d'un programme de TCD dans le but de protéger des terres en milieu rural, agricoles ou importantes sur le plan environnemental. Les trois programmes qui suivent sont ceux pour lesquels on a pu obtenir le plus de détails; les deux autres programmes recensés se trouvent dans les régions d'Oakville et de Scarborough-vallée de la rivière Rouge, en Ontario.

L.M. MONTGOMERY LAND TRUST (ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD)

Il s'agit d'un programme d'ADD plutôt que de TCD. La principale différence entre un programme de TCD et un programme d'ADD est que les droits de développement (ou crédits) sont retirés, et non transférés à un autre emplacement à des fins de développement. Les auteurs l'ont tout de même inclus dans cet examen parce que ces deux types de programmes demandent l'établissement du volume ou de la valeur des droits de développement, en plus de faire appel à un mécanisme de restriction de l'utilisation des terres de la zone de départ une fois les droits de densité utilisés.

Le L.M. Montgomery Land Trust, à l'Île-du-Prince-Édouard, est en voie d'élargir la portée de son programme d'ADD. Cette fiducie foncière a été fondée en 1994 avec pour mission de protéger les terres côtières et agricoles en exploitation sur la côte nord de l'Île.

Objectifs du programme

L'objectif du programme d'ADD est de protéger environ 5 km de côte dans la région de la rivière French, dans le cadre du projet L.M. Montgomery Seashore (Sanford, communication personnelle).

Désignation des zones de départ

On a établi que la zone prioritaire pour le programme d'ADD consiste en 622 acres réparties sur 11 parcelles privées.

Désignation des zones d'arrivée

Il n'y a pas de zones d'arrivée dans un programme d'ADD.

Système de transfert

Dans cet exemple, les restrictions sur le titre convenues entre la fiducie foncière et le propriétaire sont très semblables aux servitudes de conservation agricole. Dans ce qu'il propose, le programme se compare à un programme d'achat de servitudes de conservation agricole. Le propriétaire reçoit un montant équivalant à la différence entre la valeur des terres avant et après le retrait des droits de développement. (Sanford, communication personnelle)

Administration du programme

Bien que la plupart des programmes de TCD et d'ADD soient administrés par des municipalités, c'est une fiducie foncière privée qui est en charge de celui-ci.

COMTÉ DE WHEATLAND (ALBERTA)

Le comté de Wheatland, en Alberta, se trouve à l'est du district municipal de Rocky View, qui borde lui-même la ville de Calgary à l'est, au nord et à l'ouest. Le comté de Wheatland vit un changement rapide de l'utilisation des terres; en 2007, les demandes de lotissement ont augmenté de 135 % par rapport à 2006 (*Subdivision Activity Record*, 2008). En 2006, le comté a mis sur pied un programme de transfert d'application des crédits au lotissement. La densité globale dans une zone visée par le programme reste neutre, car il n'y a pas de bonification de la densité de base; les droits sont simplement transférés d'un emplacement à l'autre ou « regroupés » dans la zone d'arrivée.

Objectifs du programme

Ce programme a été conçu de sorte à maintenir des blocs relativement vastes de terres agricoles contiguës sans toutefois retirer au propriétaire les avantages économiques qu'il pourrait tirer du développement de ses terres. Même s'il n'y a pas nécessairement d'avantage financier direct, une demande de lotissement

prévoyant le regroupement de bâtiments sur une petite zone est plus susceptible d'être approuvée par le conseil du comté.

Désignation des zones de départ

Toute terre située dans la zone agricole du comté peut être une zone de départ. Les zones de départ peuvent être aussi grandes que 7 quarts de section (453 hectares) et aussi petites qu'un quart de section (65 hectares). Pour obtenir la désignation de zone de départ, il faut présenter une demande par l'intermédiaire du processus de lotissement habituel. Sans le programme, le ou les propriétaires peuvent lotir une parcelle pour chaque quart de section; avec le programme, ils peuvent transférer toutes ces parcelles dans un même quart de section « d'arrivée ».

Désignation des zones d'arrivée

La zone d'arrivée doit être adjacente à la zone de départ, et non séparée de celle-ci par tout type de route ou d'emprise routière. Les zones de départ et d'arrivée n'ont pas à appartenir au même propriétaire.

Système de transfert

Il est probable que le transfert concerne des terres appartenant à une même personne, puisque les parcelles touchées doivent être adjacentes. Par contre, lorsque plus d'un propriétaire participe au transfert, la valeur de chaque lot à bâtir transféré fait l'objet de négociations privées entre les propriétaires des terres des zones de départ et d'arrivée.

Les bureaux du comté tiennent un registre de l'emplacement des « crédits au lotissement » transférés. Il n'y a pas de restrictions enregistrées sur le titre des parcelles de départ.

Administration du programme

Les demandes de lotissement sont traitées par les Palliser Regional Municipal Services, un organisme sans but lucratif créé en 1995 par les municipalités membres, à la dissolution des commissions de planification régionale. Les demandes dans le cadre du programme de transfert d'application des crédits au lotissement suivent le même processus que les demandes de lotissement régulières. Les dossiers des parcelles désignées dans le cadre du programme sont tenus par le service de planification des bureaux du comté.

DISTRICT MUNICIPAL DE BIGHORN (ALBERTA)

En 2007, le district municipal de Bighorn, en Alberta, situé à l'ouest du district municipal de Rocky View, a modifié son plan de développement municipal (PDM) et son arrêté d'aménagement du territoire (AAT) pour inclure une politique de transfert des droits de densité de lotissement (TDDL). La politique de TDDL s'applique à la zone de petites propriétés établie dans le PDM (district municipal de

Bighorn n° 8, arrêté 06-07). Le lotissement le plus petit dans la zone de petites propriétés est de 40 acres. En vertu de la politique de TDDL, un propriétaire peut réduire ou éliminer le potentiel de lotissement d'une parcelle pour accroître proportionnellement celui d'au moins une autre parcelle. Par exemple, si un propriétaire possède 160 acres, il peut, à l'aide d'un TDDL, transférer les 4 lots autorisés sur une parcelle de 40 acres et enregistrer des servitudes de conservation sur les 120 acres restantes.

Objectifs du programme

Ce programme a pour objectif d'accroître la densité de petites parcelles tout en maintenant un équilibre d'espaces non bâtis.

Désignation des zones de départ et d'arrivée

Les zones de départ et d'arrivée ne sont pas prédéfinies. La seule exigence associée à la désignation de zone de départ est de respecter les objectifs de conservation de la fiducie foncière qui détiendra les servitudes de conservation éventuelles.

Si un propriétaire dans la zone de petites propriétés souhaite participer au programme, il doit soumettre la demande de développement appropriée, décrivant les zones de départ et d'arrivée. Au fil de l'évolution du programme, on prévoit la tenue de consultations publiques afin de cerner les zones auxquelles la collectivité attache une valeur de conservation ou de développement.

Il n'y a pas d'augmentation de la densité globale dans la région, car le potentiel de développement est simplement transféré d'un emplacement à l'autre.

Système de transfert

La valeur de chaque lot à bâtir transféré fait l'objet de négociations privées entre les propriétaires des zones de départ et d'arrivée. L'AAT du district municipal de Bighorn stipule que des servitudes de conservation doivent être enregistrées sur le titre de la zone de départ une fois les droits de densité de lotissement retirés. Puisque le district municipal ne détient pas les servitudes de conservation, les propriétaires doivent négocier avec une fiducie foncière pour pouvoir participer au programme.

Administration du programme

Le service de planification du district municipal de Bighorn traite les demandes de TDDL et supervise les approbations et permis requis. La surveillance et la gérance des zones de départ incombent au propriétaire et à la fiducie foncière qui détient les servitudes de conservation.

APPLICATION POSSIBLE AUX POLITIQUES AGROENVIRONNEMENTALES

Dans le contexte canadien, l'outil de TCD s'applique bien aux politiques agroenvironnementales, car en présence de pressions pour le développement, il permet de reconnaître, d'évaluer et de compenser de manière explicite la valeur à la fois agricole et environnementale des terres. Bon nombre d'outils sont axés soit sur la préservation de la valeur agricole des terres, soit sur la protection de leur valeur écologique ou environnementale. Les programmes de TCD permettent toutefois de créer une liste *intégrée* de valeurs communautaires devant être prises en compte dans le cadre du programme. Les programmes américains peuvent désigner une liste de critères pour les zones de départ reflétant des valeurs à la fois agricoles (p. ex. types de sols, collectivités agricoles et pratiques d'utilisation des terres) et écologiques (p. ex. zones riveraines, habitats fauniques et phytocénoses), et le font régulièrement.

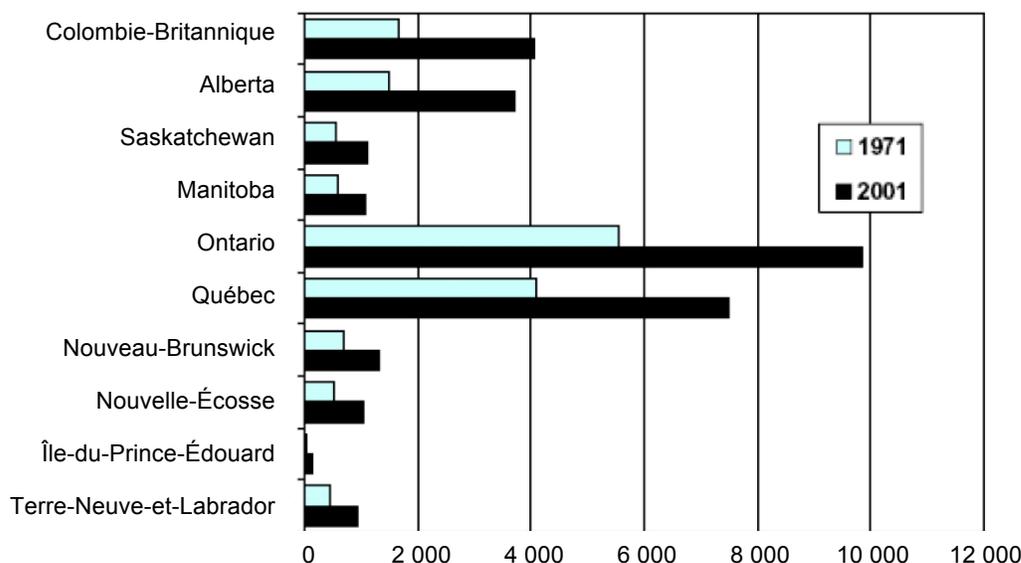
Par contre, si on étudie plus particulièrement les facettes stratégiques possibles liées à l'activation ou au soutien des applications de TCD, il y a différentes façons de présenter l'information. Les auteurs ont choisi d'analyser les aspects stratégiques du point de vue d'un organisme fédéral comme Agriculture et Agroalimentaire Canada ou de ses organisations sœurs ayant décidé de promouvoir l'élaboration d'un outil de TCD. Ainsi, les besoins essentiels sont de mieux comprendre certaines des considérations stratégiques, les rôles que ses homologues des autres ordres de gouvernement sont susceptibles de jouer et le rôle que peuvent jouer les organismes fédéraux.

Considérations stratégiques

PRESSIONS POUR LA CONVERSION DES TERRES AGRICOLES AU CANADA
(d'après Hoffman *et al.*, 2005)

L'urbanisation du territoire canadien, et plus particulièrement de ses terres agricoles, est la principale menace pour les terres agricoles que l'outil de TCD peut contribuer à gérer. L'urbanisation, y compris le développement résidentiel et ses contreparties de l'industrie légère et du commerce, est une menace extrêmement difficile à gérer, car : 1) elle a un schéma de changement très dispersé et contagieux, et 2) elle est non réglementée et difficile à atténuer du point de vue législatif. Pour ces raisons, les programmes de TCD peuvent très bien convenir à la gestion de cette menace.

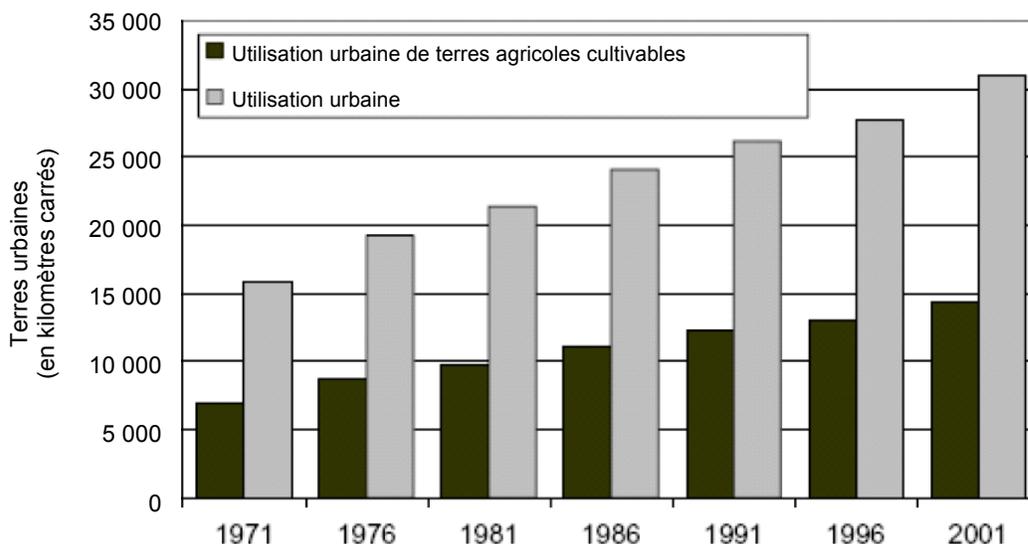
Dans leur rapport sur l'évolution du milieu rural canadien de 1971 à 2001, Hoffman *et al.* (2005) décrivent très bien la tendance à l'urbanisation au pays, statistiques à l'appui. Le Canada est en pleine urbanisation. En 1971, le milieu urbain y constituait environ 16 000 km². De 1971 à 2001, cette superficie a augmenté de 96 %, avec 15 200 km² supplémentaires, une hausse spectaculaire constatée dans chacune des provinces (voir Figure 3).



Source : Statistique Canada, Division des comptes et de la statistique de l'environnement Estimation des terres urbaines (en kilomètres carrés)

Figure 3 : Estimation des terres urbaines (en kilomètres carrés) par province (Hoffman *et al.*, 2005)

Les répercussions de l'urbanisation sur les terres agricoles constituent le problème pour l'agriculture au Canada. L'Inventaire des terres du Canada (un inventaire complet et pluridisciplinaire des terres rurales du Canada) définit les « terres agricoles cultivables » comme des terres de classe 1, 2 ou 3. En 1971, les terres urbaines au pays occupaient environ 6 900 km² de terres agricoles cultivables. En 2001, cette superficie était de 14 300 km², soit près de la moitié des terres urbaines (voir la Figure 4).



Source : Statistique Canada, Division des comptes et de la statistique de l'environnement

Figure 4 : Utilisation urbaine de terres agricoles cultivables, en kilomètres carrés (Hoffman *et al.*, 2005)

De plus, une grande partie de l'infrastructure associée à l'urbanisation, mais ne représentant pas strictement des terres urbanisées (routes, voies ferrées, lignes de transport), engloutit une part importante des terres agricoles cultivables et connaît une croissance semblable (voir le Tableau 1).

Année	Superficie urbaine et rurale bâtie ¹	Transports et services publics ²	Aires protégées et campings	Autre ³	Total
1951	11 400	7 400	1 000	200	20 000
1961	12 600	7 400	1 100	300	21 400
1971	14 300	8 200	1 300	500	24 300
1981	18 000	9 800	1 500	1 100	30 400
1991	21 100	10 600	2 100	1 700	35 500
2001	23 200	11 700	3 400	2 100	40 400

Remarques :

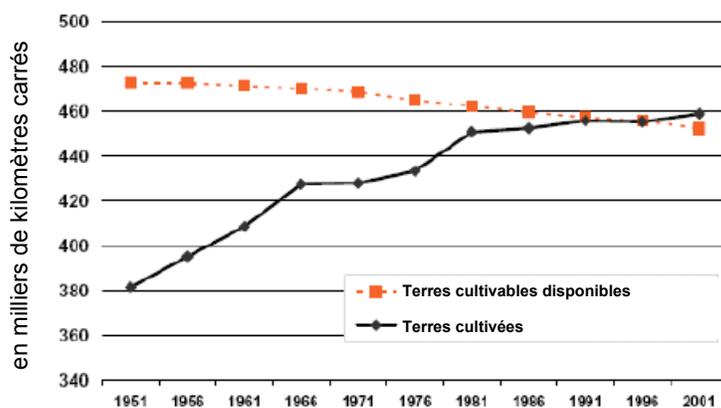
Les données sont arrondies à la centaine près.

1. Comprend les établissements humains répertoriés ayant une population de plus de 1 000 habitants, les établissements ayant une population de moins de 1 000 habitants et les lots agricoles et résidentiels en milieu rural.
2. Comprend les routes, voies ferrées, aéroports et lignes de transport des services publics.
3. Comprend les parcs à bois débités, installations de traitement des eaux usées, dépotoirs, biens immobiliers fédéraux, cimetières, fosses, carrières, ferrailleurs et terrains de golf.

Source : Statistique Canada, Division des comptes et de la statistique de l'environnement

Tableau 1 : Superficie estimée d'utilisation non agricole de terres agricoles cultivables, Canada, de 1951 à 2001 (Hoffman *et al.*, 2005)

Pour mettre cette conversion en perspective, il faut se rappeler que les terres agricoles cultivables (c.-à-d. considérées comme exemptes de contraintes importantes aux cultures agricoles) constituent seulement 5 % de la superficie du Canada. De même, la demande pour des terres cultivées augmente de façon constante, et dépasse aujourd'hui les terres cultivables disponibles (voir la Figure 5).



Source : Statistique Canada, Division des comptes et de la statistique de l'environnement

Figure 5 : L'offre et la demande : Terres cultivables disponibles et terres cultivées (Hoffman *et al.*, 2005)

Cela a pour résultat que l'on pousse pour l'utilisation de terres agricoles peu productives à des fins de production. Sur le plan des biens et services écologiques (BSE), ces terres agricoles peu productives sont souvent très

importantes; il peut s'agir de terres humides, d'habitats pour une végétation indigène, d'habitats fauniques essentiels et de zones riveraines, entre autres.

Pour résumer, le Canada dispose en fait d'une petite superficie de terres agricoles, qui est rapidement convertie à des utilisations urbanisantes, et ce, malgré une croissance continue de la demande pour des terres cultivables. En outre, les terres peu productives désormais sollicitées pour la production auraient pu jouer un rôle essentiel relativement aux BSE. La combinaison de fortes pressions pour le développement (urbanisation) et de la menace pour les terres de valeur (conversion des terres agricoles) constitue exactement le type de circonstances dans lesquelles l'outil de TCD fonctionne le mieux, car son utilisation requiert des pressions pour le développement.

GESTION DES MENACES NON LIÉES À L'URBANISATION À L'AIDE DE PROGRAMMES DE TCD

Pour créer les conditions nécessaires au lancement et à l'exploitation des programmes de TCD sur le marché, il doit y avoir des pressions relativement fortes pour une conversion lucrative des terres. Si les occasions d'utiliser les crédits sont plutôt rares pour les promoteurs, les possibilités de conservation des terres le seront tout autant.

Comme on l'a détaillé précédemment, l'urbanisation est l'une des plus grandes menaces pour les terres agricoles, et c'est exactement cette menace que les programmes de TCD peuvent gérer. Par contre, un certain nombre d'utilisations non urbaines des terres posent aussi une menace pour les terres agricoles de valeur et les BSE qu'elles fournissent. Parmi celles-ci, on trouve entre autres les activités agricoles de finition et de transformation (parcs d'engraissement); les développements récréatifs à grande échelle, comme les centres de ski et les terrains de golf; et les activités industrielles, comme les centrales et les installations de traitement des hydrocarbures. Bien qu'il s'agisse de possibilités, il faut tout de même bien évaluer les possibilités de production de crédits. À titre d'exemple, de grandes usines individuelles n'équivalent qu'à un nombre limité de crédits, et ce, seulement à un moment donné, et il leur sera difficile de soutenir un programme global de TCD.

ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIFS À L'APPUI DES BSE

Un programme de TCD peut comprendre des objectifs à l'appui des BSE, comme un capital naturel et des flux de services écologiques. Il faut cependant faire preuve de prudence lorsqu'on gère des objectifs à la fois compatibles et incompatibles, comme les objectifs agricoles et écologiques.

L'incidence d'un programme de TCD relativement à la conservation des terres dépend entièrement des objectifs fixés, plus particulièrement de la façon dont ils sont établis et orchestrés, ainsi que de leur examen afin d'assurer l'absence de toute incompatibilité entre les multiples objectifs. On établit des objectifs de conservation globaux pour le programme, mais, sur le terrain, on les applique

largement en déterminant les zones de départ, le système de transfert de crédits et le niveau de restriction prévu dans le dispositif de restriction sur le titre (p. ex. servitudes de conservation). De même, on peut recourir à des mesures de contrôle liées aux critères d'approbation des zones d'arrivée.

Établissement d'objectifs agricoles

Les objectifs des programmes visant à protéger l'agriculture doivent être explicites et précis. Les programmes peuvent viser à préserver une masse critique de *n'importe quel* type de terres agricoles, certains types d'activités agricoles (p. ex. parcours et sols de classe 1) et certaines collectivités agricoles (selon le profil des collectivités), ou encore avoir d'autres objectifs globaux.

L'établissement des zones de départ (ou de conservation) découle de ces objectifs. Les zones de départ sont généralement désignées grâce à l'une des approches globales suivantes : l'approche géographique ou l'approche fondée sur des critères. Selon l'approche géographique, les concepteurs du programme prédéterminent les zones de la collectivité qui favoriseraient le mieux les objectifs. Par exemple, la collectivité peut cartographier les sols de qualité supérieure, de vastes blocs de terres cultivées contiguës ou encore des terres agricoles publiques plutôt que privées, ou établir d'autres paramètres permettant de cerner les terres agricoles qui satisfont le mieux aux objectifs du programme.

Pour l'approche fondée sur des critères, les concepteurs du programme peuvent tout simplement indiquer une région où la collectivité souhaite préserver et développer l'agriculture. Il peut alors incomber aux propriétaires de terres dans cette région de présenter une demande ou d'indiquer de quelque autre façon que ce soit que leurs terres satisfont aux critères établis (p. ex. certains types de sols, certaines activités agricoles ou des parcelles de certaines tailles).

Dans les deux cas, les zones de départ peuvent aussi être délimitées, jusqu'à un certain point, en fonction d'une évaluation des menaces. À titre d'exemple, les activités de conservation peuvent cibler des terres de valeur risquant fortement d'être converties en raison de l'urbanisation rapide (développement résidentiel, rural résidentiel ou commercial, route et infrastructure), du développement industriel ou d'activités récréatives, à la fois intensives (terrains de golf, centres de ski ou complexes hôteliers) et dispersées (utilisation de véhicules hors route, vélo de montagne ou sentiers pédestres).

Les détails du mécanisme de conservation utilisé pour limiter le développement découlent également des objectifs. Des outils tels que les servitudes de conservation permettent aux propriétaires de continuer d'utiliser leurs terres comme ils l'entendent, à l'exception des utilisations explicitement interdites, ces restrictions reflétant directement les objectifs. Par exemple, dans le cas d'un programme visant à ne protéger qu'un certain volume de terres agricoles, et dont la principale menace cernée est le développement rural résidentiel, le mécanisme de conservation peut simplement imposer un seuil de lotissement à ne pas dépasser. Le simple fait d'empêcher la création de lots de moins de 100 ou

160 acres peut ainsi permettre d'atteindre les objectifs fixés. Inversement, un programme cherchant à maintenir un type donné d'agriculture peut nécessiter plus de restrictions. Par exemple, un programme visant la préservation du pâturage extensif peut comporter des restrictions sur les cultures.

Établissement d'objectifs écologiques

Comme pour les programmes axés sur l'agriculture, les programmes de TCD conçus pour protéger la valeur environnementale ou écologique des terres doivent avoir des objectifs explicites. Les programmes peuvent viser à préserver des zones importantes sur le plan environnemental (selon l'inventaire de ressources telles que les habitats fauniques, les zones riveraines et les terres humides, par exemple), certaines fonctions écologiques (p. ex. réalimentation, captage et emmagasinage de l'eau; séquestration de carbone; et corridors fauniques) ou des vues panoramiques, ou encore avoir d'autres objectifs globaux.

L'établissement des zones de départ (ou de conservation) découle de ces objectifs, et les zones sont désignées ou les systèmes de critères mis sur pied de la façon qui soutient le mieux les objectifs. Certaines collectivités bénéficient déjà de cartes des zones importantes sur le plan environnemental à partir desquelles on peut établir les zones de départ. D'autres collectivités peuvent devoir en élaborer en collaboration avec des biologistes, hydrologues et écologistes compétents, entre autres. Les programmes fondés sur des critères peuvent exiger que les parcelles désignées zones de départ présentent certaines particularités écologiques en fonction des objectifs établis (p. ex. habitats essentiels ou pour des espèces sensibles, zones riveraines, terres humides, habitats pour une végétation indigène ou corridors fauniques). De plus, comme pour l'exemple agricole précédent, une partie du processus d'établissement des zones de départ peut être faite en fonction d'une évaluation des menaces, en ciblant les terres de valeur les plus à risque et en y concentrant les zones de départ.

La plupart des provinces disposent d'une loi sur les servitudes de conservation qui peut fournir le mécanisme de restriction nécessaire pour les terres de valeur écologique. Encore une fois, les restrictions imposées dans le cadre de tels programmes sont fondées sur les objectifs globaux de ceux-ci. Si les particularités qui apportent de la valeur aux terres, et servent de base aux objectifs du programme, sont liées à la végétation indigène (p. ex. habitat pour des espèces sensibles et séquestration de carbone), il peut déjà exister des restrictions quant au retrait de cette végétation (p. ex. création de gravières, cultures et bâtiments).

Restrictions relatives aux zones d'arrivée

Imposer des restrictions sur les zones d'arrivée est une autre façon de gérer les objectifs de conservation d'un programme de TCD sur le terrain. Cette méthode est plus probable lorsque les zones d'arrivée ne sont pas prédéterminées, mais plutôt établies selon les demandes des promoteurs. Par exemple, dans le comté de Boulder, dans le Colorado, un promoteur dont les terres sont situées dans la zone d'arrivée doit tout de même prouver qu'il ne s'agit pas de terres agricoles de

premier choix, d'espaces non bâtis désignés, de terres importantes sur le plan environnemental ou d'un habitat faunique essentiel (Pruetz, 2003).

Coordination des objectifs agricoles et écologiques du programme

Plusieurs programmes américains comportent explicitement des objectifs à la fois agricoles et écologiques (Pruetz, 2003), représentant tant des gains d'efficacité que des synergies. Par contre, il peut y avoir des incompatibilités dont les concepteurs du programme doivent être conscients, et auxquelles il faut remédier dès l'établissement des objectifs. En outre, plus il y a d'objectifs (p. ex. agricoles, écologiques, historiques et récréatifs), plus le processus devient complexe, ce qui peut suggérer que les programmes « universels » pourraient au bout du compte être moins efficaces.

Les incompatibilités entre les objectifs agricoles et environnementaux surviennent souvent lorsqu'un programme de TCD est conçu par deux équipes : une chargée des recherches pour le volet agricole, et l'autre pour le volet environnemental. Les programmes visant à préserver tous les types d'agriculture tout en protégeant les terres vierges et naturalisées peuvent, par exemple, trouver des zones de départ permettant de protéger les terres *des* cultures et *pour* les cultures. Dans de tels cas, on doit expliquer les objectifs, qui correspondent habituellement à l'une des deux formes établies.

D'abord, on peut tenter de les séparer. Dans le comté de Boulder, on a clairement déterminé les types de terres de valeur que l'on souhaitait protéger, puis on a désigné quatre catégories de zones de départ : zones de conservation rurale, zones d'acquisition accélérée d'espaces non bâtis, terres du Nord et enclaves de terres privées entre les Boulder Mountain Parks et l'Arapaho-Roosevelt National Forest, à l'ouest de la ville de Boulder (Pruetz, 2003). Chacune de ces zones comporte ses propres objectifs; les zones de conservation rurale, par exemple, sont axées sur le maintien du caractère rural de l'utilisation des terres, tandis que les zones d'acquisition accélérée d'espaces non bâtis visent le maintien des terres importantes sur le plan écologique.

Ensuite, on peut chercher à intégrer explicitement des objectifs pouvant entrer en concurrence. Plusieurs objectifs pourraient facilement être compatibles avec la conservation à la fois agricole et environnementale, mais il faut s'efforcer de les établir en conséquence. Par exemple, un programme peut viser à préserver seulement les terres agricoles présentant des particularités environnementales à certains seuils, comme :

- la couverture du sol;
- la qualité des sols;
- la salinité des sols;
- la qualité de l'eau (azote, phosphore, pesticides et pathogènes);
- l'habitat sur des terres agricoles;
- les espèces exotiques envahissantes;
- la biodiversité des sols;
- et ainsi de suite.

Un propriétaire qui présente une demande pour qu'une parcelle soit considérée comme une zone de départ peut devoir indiquer la valeur de cette terre en fonction d'au moins quelques-uns de ces critères. Ces seuils doivent être fixés selon le type d'activités agricoles que le programme vise à préserver.

Ce processus requiert la prise de décisions difficiles et, encore une fois, demande que les collectivités réfléchissent à leurs objectifs fondamentaux. Par exemple, si l'on trouve des terres agricoles de premier choix dans une zone d'approvisionnement en eau, la collectivité doit établir les priorités, et faire des concessions quant au niveau de menace pour chacune de ces utilisations, à la capacité de réduire l'activité agricole afin de protéger le bassin hydrographique, et à l'augmentation d'autres zones où l'agriculture sera la priorité, entre autres.

Encore là, lorsqu'on coordonne les efforts de conservation sur différents types de terres de valeur, il est important de tenir compte des objectifs globaux du programme. Si de lourdes restrictions en faveur d'un type de terres de valeur diminuent la capacité de conservation d'un autre type de terres, les concepteurs doivent revenir sur les motivations mêmes du programme. Par exemple, il est peu probable qu'un programme permette d'atteindre un éventail complet d'objectifs de conservation agricole et environnementale. Cependant, un ensemble de restrictions donné (p. ex. sur le lotissement) peut favoriser la concrétisation de 80 % des objectifs de conservation agricole et de 80 % des objectifs écologiques de la collectivité; il faut alors établir si un tel taux est acceptable.

Bonification et avantages connexes

Une bonne partie du pouvoir de conservation des programmes de TCD réside dans la capacité à bonifier leurs exigences de base. Cette technique favorise une acceptation accrue des programmes tout en offrant des possibilités de conservation et de compensation supplémentaires.

Pour ce qui est des zones de départ, plusieurs programmes offrent aux propriétaires un nombre de crédits de base qui peut être bonifié si les terres présentent certaines particularités des terres jugées souhaitables par la collectivité. À titre d'exemple, dans le comté de Larimer, dans le Colorado, les propriétaires de terres dans une zone de départ obtiennent un crédit pour 2 acres. Ils reçoivent toutefois des crédits supplémentaires en fonction :

- de la présence de sentiers récréatifs régionaux ou de corridors fauniques;
- des possibilités de conservation agricole;
- des possibilités récréatives et éducatives;
- de la valeur pittoresque ou historique et des vues panoramiques d'importance communautaire;
- des utilisations existantes et développements historiques autorisés.

Les propriétaires ou promoteurs de terres dans une zone d'arrivée (ou de développement) peuvent aussi bénéficier d'une bonification, en appliquant un raisonnement inversé. Ainsi, un promoteur peut bénéficier d'une densité bonifiée

grâce à l'achat de crédits, mais également être admissible à une réduction du nombre de crédits nécessaires s'il construit des unités de logement abordable, y compris des terres humides artificielles, entre autres.

LA CONSERVATION DES TERRES PAR RAPPORT À LA PRESCRIPTION DE PRATIQUES DE GESTION

Il existe plusieurs outils efficaces pour favoriser l'adoption de pratiques durables d'aménagement des terres, mais le TCD n'en fait pas partie. En effet, les programmes de TCD sont axés sur la protection de terres de valeur contre une conversion imminente à des utilisations moins souhaitables. En essayant d'utiliser des programmes de TCD autrement qu'à titre d'outils de conservation des terres, on risque de causer des problèmes administratifs et une baisse de la participation aux programmes.

Les concepteurs du programme peuvent être tentés d'inclure des pratiques de gestion dans les servitudes de conservation (ou autres dispositifs de restriction sur le titre), mais le faire pose au moins deux dilemmes : d'abord, les outils du type des servitudes de conservation sont habituellement censés être permanents, tandis que les pratiques de gestion évoluent constamment, comme il se doit; ensuite, l'expérience nous a appris que la prescription de pratiques de gestion dans les servitudes de conservation complique l'offre d'une compensation de même que l'application des restrictions, et peut réduire inutilement la participation aux programmes de servitudes de conservation (Good et Michalsky, 2008).

Des outils et programmes tels que les plans environnementaux des fermes, les ententes de gestion de durée déterminée, le soutien aux dépenses en immobilisations et la vulgarisation constituent de bien meilleures méthodes pour favoriser l'adoption de pratiques de gestion données, en plus d'être d'excellents compléments à un programme de TCD.

SENSIBILITÉ AUX VARIATIONS GÉOGRAPHIQUES ET CULTURELLES À L'ÉCHELLE NATIONALE

Les programmes de TCD ne sont pas universels et, tel qu'il a été mentionné précédemment, ils conviennent plus ou moins à certaines circonstances.

Il existe au moins trois considérations importantes relativement à la façon dont on peut promouvoir ou activer les programmes de TCD à l'échelle nationale : les variations dans les pressions pour l'urbanisation, les variations dans l'acceptation ou le besoin culturel de programmes de type TCD, ainsi que les variations dans la nécessité de modifier le zonage.

Variations dans les pressions pour l'urbanisation

Bien qu'il s'agisse d'un moteur considérable de la conversion des terres agricoles, et de la viabilité des programmes de TCD, l'urbanisation n'est pas uniforme au pays. En effet, elle pose des menaces extrêmes dans quatre régions : la région de

Montréal, au Québec; la région étendue du Golden Horseshoe, en Ontario; le corridor Calgary-Edmonton, en Alberta; et la région du Lower Mainland et du Sud de l'île de Vancouver, en Colombie-Britannique. Ces variations doivent donc être pondérées de manière appropriée dans l'examen des options stratégiques à l'échelle nationale et dans la détermination des régions où les programmes de TCD peuvent contribuer le plus efficacement à résoudre le dilemme de l'urbanisation au pays.

Variations dans l'acceptation ou le besoin culturel de programmes de type TCD

Comme c'est le cas pour les menaces posées par l'urbanisation, les variations sur le plan culturel sont très grandes au pays. La façon dont l'outil de TCD sera perçu et appliqué selon les particularités culturelles régionales est particulièrement importante lorsqu'on considère l'application des programmes de TCD aux politiques agroenvironnementales.

Les zones principalement rurales, tant du point de vue des terres que du poids politique, sont plus susceptibles de voir les avantages de la conservation des terres agricoles, et donc les outils connexes. De leur côté, les zones où l'on accepte bien les approches réglementaires peuvent carrément ne pas avoir besoin de programmes de TCD, et être en mesure d'atteindre les objectifs en matière de conservation des terres agricoles par la simple réglementation. Par contre, dans les zones où il y a beaucoup de mouvements des droits de propriété et où on se définit comme autonome, on est plus susceptible d'accepter les programmes de TCD, à titre d'option souhaitable impliquant une participation limitée du gouvernement et un marché libre.

Variations dans la nécessité de modifier le zonage

Les terres agricoles, et les modèles d'urbanisation adjacents, varient énormément d'une région à l'autre du pays, ce qui a une incidence directe sur la gestion du zonage par rapport aux programmes de TCD.

Dans certaines régions, principalement dans celles où les sols sont très productifs, l'agriculture a tendance à être plus intensive et à valeur ajoutée sur de petites parcelles. Ces régions tendent également à être entourées d'un développement urbain plus intensif. Dans les régions où l'agriculture est plus extensive, les parcelles sont généralement plus grandes et le développement urbain est moins intense. Dans les régions où les terres sont fortement développées, les programmes de TCD peuvent devoir commencer par une réduction de la densité autorisée afin d'endiguer sur-le-champ la conversion de terres agricoles qui peuvent être devenues rares.

Inversement, dans les régions où l'agriculture est davantage extensive, le zonage peut déjà être restrictif (p. ex. possibilité de lotir une parcelle par quart de section de 160 acres). Dans ces cas, le zonage initial est peut-être à la fois adéquat et à risque, et les programmes de TCD visent davantage à « protéger » le zonage.

Rôles des administrations locales et gouvernements provinciaux

Ce qu'il faut retenir lorsqu'on considère l'application de l'outil de TCD, c'est que ce dernier est principalement mis en œuvre par les administrations municipales. Les gouvernements provinciaux, qui leur délèguent leurs pouvoirs, sont probablement ceux qui ont l'incidence stratégique directe la plus importante.

Cependant, même si les organismes fédéraux ont une incidence directe moindre, ils jouent toujours un rôle essentiel dans l'activation, la promotion et le soutien des programmes de TCD. Pour jouer ce rôle le plus efficacement possible, il est primordial de comprendre le rôle et les activités éventuelles des autres ordres de gouvernement.

ADMINISTRATIONS LOCALES OU MUNICIPALES

Comme on l'explique dans le présent rapport, les programmes de TCD sont un outil de planification municipale de l'utilisation des terres. Les municipalités reçoivent leurs pouvoirs des gouvernements provinciaux et, à ce titre, ont la responsabilité légale de prendre des décisions sensées en matière d'utilisation des terres. Même si certains programmes de TCD touchent plus d'une compétence, ils sont créés et conçus de sorte à atteindre des objectifs locaux et régionaux de planification de l'utilisation des terres.

Si une municipalité choisit d'avoir recours à un programme de TCD pour atteindre ses objectifs agroenvironnementaux, l'outil et son application doivent être décrits dans les plans municipaux de même que dans les politiques et arrêtés locaux d'aménagement du territoire.

GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

À titre d'ordre de gouvernement donnant leurs pouvoirs aux municipalités, les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent jouer un rôle important en appuyant l'élaboration de l'outil de TCD⁷. Ce rôle peut être grosso modo divisé en deux volets, soit l'orientation législative et le soutien aux programmes. De même, les possibilités de soutien technique et financier, comparables à celles décrites ci-après pour le gouvernement fédéral, sont extraordinaires.

La clarté quant à la façon dont les programmes de TCD peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs provinciaux figure probablement en tête des considérations stratégiques auxquelles les gouvernements provinciaux doivent s'attarder dans l'exploration de leur rôle. Comme l'ont souligné les auteurs, si les objectifs provinciaux sont, par exemple, de protéger l'*industrie* agricole, mais que les objectifs *locaux* sont de protéger les *terres* agricoles et leurs fonctions environnementales socialement bénéfiques, il faudra remédier aux incompatibilités

⁷ Pour une réflexion plus détaillée sur le rôle potentiel des gouvernements provinciaux et territoriaux, voir Greenaway et Good, 2008.

inhérentes à cette situation dès le départ (voir la section « Établissement d'objectifs à l'appui des BSE », précédemment).

Orientation législative

LÉGISLATION HABILITANTE

Même si ce n'est pas absolument nécessaire (voir la section « Considérations juridiques », précédemment), une législation provinciale habilitant les programmes de TCD peut grandement faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de l'outil de TCD dans la province, en plus de fournir une orientation. Elle peut plus précisément donner un signal essentiel aux municipalités qui envisagent l'utilisation de cet outil, en leur montrant que celui-ci a le soutien du gouvernement provincial. Comme on l'a souligné précédemment, des conversations avec les responsables de municipalités albertaines ont révélé une certaine nervosité par rapport à la mise en œuvre de programmes de TCD en l'absence de tels indicateurs stratégiques à l'échelon provincial.

Aux États-Unis, une législation habilitante à l'échelle de l'état n'est clairement pas nécessaire, puisqu'il y a des programmes de TDD dans 33 états, tandis que seulement 23 d'entre eux ont une législation habilitante (Pruetz et Pruetz, 2007). De plus, le caractère prescriptif du ton et des détails de la législation en vigueur dans ces états semble varier; cette variation dépend peut-être des pouvoirs accordés aux administrations locales pour la définition de leurs programmes. Certaines lois se limitent en effet à permettre la création de programmes de TDD à l'échelon des comtés, alors que d'autres détaillent nombre des aspects opérationnels des programmes autorisés. Parmi les composantes possibles de la législation des états, on trouve les suivantes :

- Critères d'établissement des plans autorisés (nécessité d'élaborer un plan-cadre pour le transfert, exigences en matière d'améliorations aux immobilisations pour les zones d'arrivée, plans des services publics pour les zones d'arrivée et évaluations du marché immobilier).
- Lignes directrices pour la création de programmes touchant plusieurs compétences.
- Désignation des organes directeurs (p. ex. commission de planification municipale ou commission des services agricoles) et des processus décisionnels et de résolution des différends.
- Détermination des programmes d'aide à l'échelon de l'état (p. ex. conception du plan et soutien financier possible).
- Particularités des zones de départ et d'arrivée appropriées.
- Protocoles pour la création et l'exploitation de banques de TCD.

SERVITUDES PROPRES AU TCD

Parmi les obstacles les plus importants à la mise en œuvre d'un programme de TCD, on trouve le peu d'outils disponibles pour éliminer le potentiel de développement dans les zones de départ de façon permanente une fois les crédits transférés. Les programmes de TCD sont susceptibles d'être axés sur les terres de

valeur sur les plans écologique, agricole ou historique. Or, la plupart des lois provinciales actuelles sur les servitudes de conservation n'abordent que les terres de valeur sur le plan écologique.

Une législation habilitant le TCD pourrait faire explicitement référence aux outils prévus dans d'autres lois et, au besoin, intégrer directement des servitudes propres au TCD.

Soutien aux programmes

Le soutien aux programmes ou à leur mise en œuvre est l'un des rôles de premier plan que peuvent jouer les gouvernements provinciaux en matière de soutien stratégique aux programmes de TCD. Aux États-Unis, plusieurs états ont élargi leur rôle au-delà de celui d'organe de réglementation, grâce à un soutien stratégique du TDD et à d'autres initiatives de gestion de la croissance, afin de progresser vers les objectifs établis à l'échelon de l'état. Voici trois exemples de soutien aux programmes :

SERVITUDES DE CONSERVATION DÉTENUES PAR LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Souvent, la nature à long terme des servitudes de conservation et les exigences en matière de gestion intimident les municipalités, ou excèdent tout simplement leurs ressources de gestion. Dans ces cas, les gouvernements provinciaux peuvent prendre le relais et détenir les servitudes au nom des municipalités.

Plusieurs gouvernements provinciaux détiennent déjà des servitudes de conservation, que ce soit directement (p. ex. ministères de l'Agriculture et de l'Alimentation ainsi que de l'Environnement de la Saskatchewan) ou par l'intermédiaire d'organes sans lien de dépendance (p. ex. Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba); le concept n'est donc pas nouveau.

BANQUES DE CRÉDITS DES PROGRAMMES DE TCD

Même si les banques de crédits ne sont pas *essentiels* à la réussite d'un programme de TCD, elles sont très utiles de par leur capacité à en faciliter l'exploitation. Aux États-Unis, certaines de ces banques ont évolué pour devenir l'organe d'administration des programmes de TCD, chargé de la surveillance de l'efficacité du programme, de l'obtention et de la distribution des fonds, et de la fixation du prix moyen des crédits. Des structures législatives ou stratégiques habilitantes à l'échelon provincial pourraient faciliter la création de telles banques.

PROCESSUS PROVINCIAL DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS

Il y aura certainement des différends entre les participants aux programmes de TCD. Seule, une municipalité n'est pas en très bonne position pour résoudre ces différends, car elle constitue bien souvent une des parties concernées. Par conséquent, un mécanisme provincial de résolution des différends, idéalement associé à un quelconque organe permanent, serait mieux placé pour résoudre les

différents locaux et entre les compétences. Au fil du temps, cet organe peut en outre acquérir un certain savoir-faire relativement à l'outil en général, augmentant par le fait même l'efficacité et la qualité de ses décisions.

Rôle éventuel du gouvernement fédéral

Lorsqu'on considère l'utilisation de l'outil de TCD afin d'appuyer les politiques agroenvironnementales au Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada a un rôle important à jouer dans sa promotion et son soutien, plus particulièrement dans le cas d'une approche collaborative avec ses partenaires provinciaux et organisations sœurs.

Tandis que le Cadre stratégique pour l'agriculture et l'imminent *Cultivons l'avenir* du gouvernement fédéral ont pour objet de soutenir de façon globale l'industrie agricole, les exploitants agricoles, les marchés et les débouchés commerciaux, entre autres, l'outil de TCD protège les terres favorisant la concrétisation de ces initiatives. La nécessité absolue de celles-ci est explicite : sans terres agricoles, il n'y a pas d'agriculture ni de BSE.

Comme pour les considérations des gouvernements provinciaux, les organismes fédéraux cherchant à jouer un rôle dans la promotion de la création de programmes de TCD doivent avoir des objectifs clairs, et avoir une idée claire de la façon dont ils pourraient correspondre à ceux des programmes communautaires. Agriculture et Agroalimentaire Canada pourrait utiliser des outils tels que les indicateurs agroenvironnementaux et les profils de collectivités agricoles pour cerner les intérêts communs.

Lorsque les objectifs agroenvironnementaux du gouvernement fédéral sont compatibles avec les objectifs de planification de l'aménagement du territoire des administrations provinciales, régionales ou municipales, les possibilités de partenariat peuvent être évidentes. Ainsi, quand une administration régionale ou municipale cherche à clarifier ses objectifs, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, peut être en mesure de lui fournir des renseignements, de lui proposer des partenariats ou de lui offrir un soutien technique.

La participation du gouvernement fédéral à l'utilisation accrue des programmes de TCD au Canada pour la protection de terres ou de particularités de celles-ci ayant une valeur agroenvironnementale pourrait prendre les formes suivantes :

- Sensibilisation ou promotion
- Promotion d'une collaboration nationale
- Soutien financier et aux programmes

ORIENTATION STRATÉGIQUE POSSIBLE

Sensibilisation ou promotion

Un des rôles clés du gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, serait d'élaborer des politiques permettant de sensibiliser les gens à l'outil de TCD comme moyen de soutenir les objectifs agroenvironnementaux ou à l'appui des BSE du Cadre stratégique pour l'agriculture et de *Cultivons l'avenir*. De façon analogue, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), même si elle ne peut pas directement mettre en œuvre un programme de TCD, fait sur son site Web la promotion du concept de TCD comme un moyen de concrétiser son objectif de satisfaire aux besoins en matière de logements abordables.

Comme pour le volet d'aide technique du Programme de couverture végétale du Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, avec le concours de partenaires provinciaux, entre autres, pourrait développer un savoir-faire interne ou externe de sorte à fournir les outils d'information et de diffusion dont les collectivités auront besoin.

Voici quelques-uns des sujets importants que cela pourrait englober :

Incitatifs – Beaucoup de programmes de TCD ont recours à des techniques novatrices pour favoriser la participation (p. ex. simplification du processus d'examen pour les développements assujettis à un programme de TCD). Un inventaire des incitatifs utilisés par les autres programmes serait utile.

Groupes consultatifs des intervenants – Même si la composition des groupes consultatifs des intervenants varie selon les programmes, les principes et techniques de base seraient semblables. Une ressource décrivant les groupes consultatifs mis sur pied dans le cadre des programmes de TCD pourrait être disponible.

Évaluation de la valeur des terres – Les programmes de TCD sont conçus de sorte à aider les résidents à préserver les terres de *valeur* dans leur collectivité. Il peut toutefois être très difficile de se faire une idée de la valeur relative des diverses terres (surtout du point de vue écologique et agricole). Il pourrait s'avérer essentiel de recenser les techniques et d'élaborer des méthodes initiales.

Établissement des zones de départ et d'arrivée – La nécessité de déterminer les zones convenant le mieux au développement, et de les associer à celles qui sont les plus appropriées du point de vue de la conservation, est au cœur de tout programme de TCD. Les 181 programmes américains ont adopté un éventail d'approches; un examen de celles-ci et des suggestions constitueraient une ressource utile pour les collectivités travaillant à l'élaboration de programmes locaux.

Banques de crédits au TCD – Les responsables des programmes de TCD qui souhaitent créer des banques de TCD seront confrontés à des difficultés qui pourraient avoir déjà été surmontées par des programmes américains. Un examen des banques de TCD créées dans le cadre des programmes américains fournirait des renseignements utiles.

Les programmes de TCD fonctionnent rarement en vase clos, car les efforts de conservation sont complexes et comportent de multiples facettes, et sont donc appuyés par de nombreux programmes complémentaires. Agriculture et Agroalimentaire Canada pourrait concevoir une « trousse » pour la conservation agroenvironnementale à l'intention des municipalités canadiennes. En plus des renseignements fournis ci-dessus pour les programmes de TCD, ces trousseaux d'information devraient décrire la raison d'être et le rôle d'outils tels que les permis de développement échangeables, les mesures compensatoires de conservation, l'ADD, les réserves d'atténuation des terres humides et les fiducies foncières.

Collaboration nationale

Grâce à sa perspective nationale, Agriculture et Agroalimentaire Canada est bien placé pour promouvoir le dialogue et une possible collaboration entre différents intérêts de TCD à l'échelle du pays.

Groupes de discussion et échange d'information – Une tribune permettant au moins de communiquer des renseignements sur les efforts relatifs au TCD déployés dans diverses compétences pourrait amener les intervenants à échanger sur l'application des programmes de TCD aux initiatives et efforts agroenvironnementaux à l'échelon national et régional. Les collectivités ayant une vision et des objectifs semblables pourraient ainsi être mises en contact afin d'échanger sur leur expérience d'apprentissage respective.

Examen juridique – Agriculture et Agroalimentaire Canada, en collaboration avec ses partenaires provinciaux, pourrait entreprendre un examen de la législation provinciale sur les municipalités et l'aménagement du territoire, à l'aide de la méthode d'examen juridique des programmes de TCD établie par Kwasniak (2004). En fonction des résultats obtenus pour chaque examen, les gouvernements provinciaux pourraient travailler, avec l'appui du Ministère, à l'élaboration d'une législation habilitant le TCD dans les régions où il y a un intérêt à cet égard.

Capacité en matière de fiducies foncières – Agriculture et Agroalimentaire Canada, en collaboration avec Environnement Canada et le Programme des dons écologiques, pourrait jouer un rôle essentiel en travaillant avec des fiducies foncières éventuelles de sorte à cerner les organismes locaux qui sont prêts à détenir les servitudes enregistrées en vertu du programme de TCD. De nombreuses municipalités travaillant à la création de programmes de TCD chercheront à s'associer à des fiducies foncières existantes pour la gestion des servitudes enregistrées à la suite de transactions fructueuses en vertu du programme. S'il n'y a aucune fiducie foncière adéquate, une

politique nationale appuyant la création de fiducies foncières axées sur l'agriculture serait utile. En effet, même si le milieu des fiducies foncières a connu une croissance importante au pays au cours des 10 à 15 dernières années, il demeure relativement petit. En outre, les objectifs de conservation des municipalités pourraient ne pas correspondre à ceux des fiducies foncières œuvrant dans la région.

Servitudes de conservation agricole – L'Ontario est la seule compétence où les servitudes de conservation axées sur la protection des terres agricoles sont explicitement autorisées. Toujours en collaboration avec le Programme des dons écologiques, Agriculture et Agroalimentaire Canada pourrait travailler avec les fiducies foncières, les gouvernements provinciaux et le milieu agricole de sorte à promouvoir la création de telles servitudes de conservation dans tout le Canada.

Soutien financier et aux programmes

Les organismes fédéraux peuvent chercher à soutenir les programmes de TCD par l'intermédiaire de partenariats existants ou planifiés avec des organismes provinciaux, en utilisant des mécanismes de transfert technique et des mécanismes de financement coopératif.

Évaluation du marché immobilier – Les collectivités travaillant à la mise en œuvre d'un programme de TCD devront probablement procéder à une certaine évaluation du marché immobilier afin de déterminer la façon dont un marché de TCD interagirait avec le marché immobilier local. Une méthode d'évaluation standard et applicable à l'échelon local leur serait donc utile.

Évaluation des crédits de TCD – Comme c'est le cas ci-dessus, les municipalités chercheront un moyen d'établir la valeur des crédits de TCD dans leur région. Des prix standard ou « moyens » ne seraient pratiquement d'aucune utilité pour cerner les détails des programmes locaux; par contre, des renseignements sur les méthodes utilisées et des exemples provenant d'autres compétences, entre autres, constitueraient des ressources très utiles.

Un soutien financier aux collectivités peut être essentiel à l'élaboration de leur programme de TCD, surtout aux étapes initiales du programme. Les programmes de financement peuvent soutenir directement les efforts de TCD, mais aussi favoriser l'activité volontaire à l'appui des objectifs du programme. Pour cette raison, le soutien financier peut se faire par l'intermédiaire de nouvelles initiatives de subvention, ou simplement par une utilisation ciblée des programmes existants.

Soutien à la planification des zones d'importance – Les plans établissant les zones importantes sur le plan agricole, environnemental ou historique constituent des études préliminaires essentielles. Les subventions doivent reconnaître le rôle important que peuvent jouer de tels plans dans l'élaboration des programmes locaux de TCD, et favoriser la création ou la

mise à jour des profils des ressources naturelles (p. ex. profils de collectivités agricoles).

Financement des frais de démarrage – Des subventions de démarrage versées aux municipalités pour les programmes de TCD seraient essentielles pour la tenue des études de faisabilité, les consultations initiales, les recherches pour la désignation des zones de départ et d'arrivée ainsi que d'autres besoins initiaux.

Financement de l'élaboration de plans – Une fois les étapes initiales franchies et la mise en œuvre imminente, la ou les municipalités auront besoin d'un soutien semblable à celui obtenu pour les étapes initiales et allant au-delà des processus de planification normaux.

Financement des activités de sensibilisation – Une bonne partie du temps consacré à l'établissement d'un programme de TCD sert à inciter les résidents à participer. Comme leur compréhension et leur acceptation sont si essentielles, des subventions pour la communication des objectifs et caractéristiques du programme local de TCD devraient être offertes aux municipalités.

PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS

L'outil de TCD est bien connu en Amérique du Nord et pourrait être voué à un bel avenir au Canada s'il est appliqué consciencieusement et que les attentes par rapport à celui-ci demeurent réalistes. Cet outil est utilisé aux États-Unis depuis de nombreuses décennies et à bien moindre échelle au Canada depuis presque aussi longtemps. Toutefois, du point de vue de la conservation des terres agricoles à l'aide de programmes exhaustifs, il s'agit d'un tout nouvel outil au pays.

Peu importe les intervenants participant à l'établissement, à l'exploitation ou à la promotion de l'outil de TCD, les auteurs proposent les perspectives suivantes, recueillies dans le cadre des différents examens de l'outil. Elles sont divisées en « difficultés » et en « facteurs de réussite ».

Difficultés

Un certain nombre de difficultés attendent les créateurs et gestionnaires de programmes de TCD. Il est d'ailleurs important de noter que les programmes américains couronnés de succès que les auteurs ont étudiés sont en constante évolution et que, en cours de route, ils peuvent changer radicalement, ce qui montre bien que de telles difficultés nous attendent constamment au tournant.

De plus, ces difficultés sont multidimensionnelles et comportent à la fois des aspects opérationnels et des aspects de mise en œuvre, ainsi que des aspects législatifs et stratégiques. On devrait donc les aborder globalement.

ACCEPTATION PAR LA COLLECTIVITÉ

Pour qu'un programme de TCD réussisse, les gens doivent y participer. Il faut donc que les propriétaires de terres agricoles, les promoteurs et la collectivité dans son ensemble se l'approprient. Les simulations de développement, exercices de visualisation et évaluations des menaces, entre autres, sont des activités visant à engager la collectivité dans le processus, à gagner son soutien. Cela peut s'avérer particulièrement difficile, puisqu'il y a inévitablement des critiques.

On peut cerner les valeurs de la collectivité en effectuant des exercices de visualisation. Il est important de comprendre les valeurs exprimées. Par exemple, si on affirme qu'il vaut la peine de protéger l' « agriculture » ou une « collectivité agricole », on doit établir la distinction que l'on fait entre les *terres agricoles* et l'*industrie agricole*.

L'inévitable désinformation entourant tout nouvel outil est un autre facteur à prendre en compte, plus particulièrement si on le présente comme une panacée pour les problèmes d'utilisation des terres. La désinformation peut ainsi nuire aux premières discussions internes sur le programme, et se répercuter sur le processus de consultation publique, ainsi que sur l'application du programme. Il est important que la gestion des programmes de TCD soit transparente et qu'on rende des comptes par rapport à des objectifs réalistes et sagement planifiés. De plus, tout changement apporté au programme doit être bien annoncé.

ÉTABLISSEMENT DE LA PORTÉE DU PROGRAMME

On doit tenir compte de plusieurs considérations clés dans l'établissement de la portée d'un programme, dont ses objectifs, l'étendue géographique touchée et son incidence finale. Chacun de ces aspects présente son lot de difficultés.

Comme on l'a déjà souligné, beaucoup de programmes de TCD sont établis en fonction d'objectifs multiples, dont la protection des terres agricoles, de l'environnement, de lieux historiques ou de possibilités récréatives; certains programmes visent même la protection des ressources minérales ou des zones tampon des bases militaires. Ce qui est alors difficile pour la collectivité, c'est de cibler le type de protection qu'elle souhaite instaurer, selon les valeurs communautaires et les pressions exercées par sa population, tout en évitant de créer un programme fourre-tout. Il est facile d'ajouter de multiples objectifs dans la documentation, mais plus difficile d'assurer l'accès aux ressources et au soutien constant qui sont nécessaires.

En ce qui a trait à l'étendue géographique, celle-ci varie beaucoup. Certains programmes sont mis en œuvre pour un comté, d'autres pour une sous-région d'un comté, et d'autres encore touchent plusieurs comtés (p. ex. le programme pour les Pinelands, dans le New Jersey, couvre plus de 1 million d'acres, et plus de 60 compétences y prennent part). Ici aussi, la difficulté est d'établir une superficie réaliste qui correspond aux objectifs du programme.

Enfin, pour ce qui est de l'incidence finale, le programme doit établir clairement ce que l'on souhaite accomplir. Un programme (comté de Larimer, dans le Colorado), découlait d'une volonté persistante de maintenir la séparation entre deux villes, ce qui atténue la nécessité de fixer des utilisations des terres précises tant que l'espace non bâti entre celles-ci est maintenu. D'autres sont plus précis quant aux utilisations des terres autorisées et, entre autres, au caractère agricole que l'on veut préserver. La difficulté réside dans la capacité du programme à soutenir la vision finale; en outre, les objectifs de conservation des terres agricoles pourraient nuire à la viabilité de l'économie agricole ou la favoriser.

DÉTERMINATION DES OUTILS ET DE LA CAPACITÉ DE PROTECTION APPROPRIÉS

Le mécanisme d'élimination de tout potentiel de développement après la vente des crédits est un aspect clé des programmes de TCD. Pour nombre de compétences, la difficulté réside dans le choix d'un outil de conservation. Actuellement, les servitudes de conservation sont disponibles dans la plupart des provinces pour protéger des zones de départ d'une grande biodiversité. La majorité des compétences sont en quelque sorte habilitées à protéger des ressources patrimoniales (bien que cette capacité demeure souvent non éprouvée). Enfin, on peut utiliser des clauses restrictives dans diverses circonstances.

L'application uniforme de ces mécanismes pose problème, puisqu'elle dépend de la « valeur » des terres protégées. Avant que l'administration locale puisse opter pour un outil de TCD, elle doit veiller à la présence d'un mécanisme de protection permanente qui correspond au type de terres que l'on souhaite protéger.

Dans le cas des outils axés sur les servitudes de conservation, un autre problème se pose : qui détiendra ces servitudes? Dans la majorité des cas, elles peuvent être détenues par une administration locale, le gouvernement provincial ou un organisme non gouvernemental admissible (comme une fiducie foncière). Mais, quel que soit l'organisme qui détient les servitudes de conservation, il doit connaître les responsabilités relatives à l'application et à la surveillance de celles-ci et être prêt. Dans la plupart des compétences canadiennes, la capacité du milieu des fiducies foncières est insuffisante pour soutenir globalement un programme de TCD à objectifs multiples et de grande portée.

CLARTÉ JURIDIQUE

L'étude nationale sur la législation relative aux programmes de TCD menée par Kwasniak (2004) a permis d'établir que les municipalités ont probablement la capacité juridique de mettre en œuvre des programmes de TCD (voir la section « Considérations juridiques », précédemment). Néanmoins, aucun gouvernement provincial ne dispose d'une loi habilitant explicitement la création de programmes de TCD, et les premières compétences à en mettre de l'avant composeront sûrement avec une certaine incertitude et nervosité; elles devront travailler avec leurs conseillers juridiques afin de les soulager.

Par exemple, bien qu'il soit difficile d'imaginer qu'un programme de TCD puisse entraîner des violations aux droits de propriété, il est fort probable qu'il en donne l'impression. Dans de nombreux cas, les impressions dictent le contexte de travail, et les collectivités qui mettent en œuvre de tels programmes doivent à la fois définir clairement les limites de leurs compétences et être sensibles aux préoccupations des propriétaires fonciers qui craignent de « perdre » quelque chose auquel ils avaient droit.

Tout comme pour n'importe quel autre programme, des problèmes juridiques peuvent surgir à tout moment pendant le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un programme de TCD. Les municipalités doivent donc demander à leurs conseillers juridiques de bien cerner les risques liés à l'emploi de tels programmes, et ce, pendant tout leur cycle de vie.

COLLECTIVITÉS VOISINES

Une étude préliminaire et des consultations publiques peuvent montrer qu'il vaudrait la peine d'établir un programme de TCD multicompetences, fondé sur des modèles d'utilisation des terres et les pressions connexes, et comportant d'importantes caractéristiques de conservation. Un tel programme présente deux problèmes :

D'abord, il entraîne une augmentation exponentielle des difficultés administratives liées à la coordination entre les collectivités, conseils municipaux, intervenants du milieu agricole, et ainsi de suite, qui relèvent des diverses compétences concernées. Cela n'est toutefois pas impossible, puisqu'au moins dix programmes multicompetences sont en exploitation aux États-Unis (Pruetz, 1997).

Ensuite, beaucoup de municipalités sont d'avis que le développement résidentiel présente un avantage positif net pour leur assiette fiscale. Nonobstant les études sur les coûts des services communautaires effectuées aux États-Unis et dans le comté albertain de Red Deer (Greenaway et Sanders, 2006) qui prouvent le contraire, certains intervenants estiment qu'ils assument le « fardeau » d'un tel programme (généralement ceux des milieux écologique et agricole dont le taux d'imposition est plus faible) alors que les autres en tirent les « fruits » (revenus d'impôt supérieurs en raison d'un développement accru).

On peut aussi craindre que les compétences qui limitent le développement d'une manière ou d'une autre causent un effet « saute-mouton », les possibilités de croissance et de développement imprévues passant au comté voisin. Cette préoccupation est fondée, bien que la plupart des administrations locales ne considèrent pas qu'elle soit assez importante pour justifier la perte de terres de valeur, surtout quand les outils de gestion de la croissance peuvent être tout aussi accessibles aux autres compétences.

À la lumière de ces difficultés, on recommande aux collectivités qui souhaitent établir un programme de TCD de cerner les répercussions et possibilités afférentes d'un point de vue *régional*.

RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Contrairement aux gouvernements fédéral et provinciaux, qui tiennent leurs pouvoirs de la *Constitution*, les administrations municipales voient leurs pouvoirs établis par le gouvernement provincial. Bien que toutes les composantes d'un programme de TCD semblent juridiquement accessibles (Kwasniak, 2004), de nombreuses municipalités feront probablement preuve de prudence dans la création de tels programmes si elles ne bénéficient pas de prime abord d'un encadrement explicite du gouvernement provincial.

De même, la mise en œuvre d'outils axés sur l'utilisation durable des terres et la gestion de la croissance relève en grande partie des compétences provinciales. Les organismes fédéraux doivent donc tenir compte des limites de leur rôle de catalyseur dans la création des programmes de TCD.

Cela dit, chacun a un rôle à jouer et une coordination adéquate des rôles peut transformer ce problème en une possibilité synergétique (voir « Application possible aux politiques agroenvironnementales », précédemment).

MANQUE DE RESSOURCES DANS LES MUNICIPALITÉS RURALES

Il est essentiel d'utiliser des données précises et à jour relativement à la démographie, à l'agriculture, à l'environnement, aux lieux historiques, aux activités récréatives et aux terres pouvant être développées, entre autres, pour cerner les zones de conservation agricole et d'optimisation du développement souhaitées si on veut aboutir à un plan solide alliant préservation et développement. Malheureusement, peu de municipalités rurales disposent de telles données.

Le manque de fonds et une capacité insuffisante à l'interne par rapport à ce qui est nécessaire pour jeter les bases d'un tel plan constituent un sérieux obstacle à l'efficacité de tout programme de TCD en milieu rural. La mise en œuvre d'un programme peut aussi exiger l'aide de spécialistes, des évaluations foncières et des services de rédaction juridique, entre autres. Sans accès à ce genre de renseignements, les collectivités ont du mal à établir des liens entre leurs activités de planification de l'utilisation des terres et leurs objectifs.

Facteurs de réussite

Il est toujours difficile d'établir avec certitude les facteurs de réussite d'un programme. Plus le programme gagne en complexité et en diversité, plus cette difficulté s'amplifie. Voici donc une évaluation préliminaire des facteurs qui semblent associés à la réussite dans les études de cas examinées par les auteurs et selon les communications qu'ils ont eues avec des particuliers et des représentants municipaux de premier plan, plus particulièrement en Alberta, dans le Colorado et dans le Maryland.

Bien que très peu de recherches semblent avoir réussi à généraliser les conditions de réussite des programmes de TDD, on a constaté, dans une étude des programmes de TDD américains menée dernièrement (Kaplowitz *et al.*, sous presse), qu'un certain nombre de caractéristiques de ces programmes montrent une corrélation positive avec les indicateurs de réussite (nombre d'acres protégées, nombre de transferts et opinion des répondants). En gros, ces caractéristiques sont les suivantes :

- Coexistence avec un programme d'ADD.
- Tenue d'études préliminaires.
- Établissement d'une banque de TDD.
- Type de la demande de développement (on a plus particulièrement établi que les programmes axés sur le développement résidentiel étaient fructueux).

DÉFINITION DE LA RÉUSSITE DU PROGRAMME

Bien que Kaplowitz *et al.* (sous presse) aient fourni suffisamment de preuves pour dissiper l'impression répandue voulant que les programmes à objectifs multiples ne connaissent pas de succès, il est probable qu'une définition claire des objectifs du programme est le facteur de succès le plus important. En effet, sans objectifs clairs, il est impossible de définir la réussite.

Comme on l'a souligné avant, il y a plusieurs facteurs communs liés au succès des programmes, bien que les programmes soient tous uniques :

Compatibilité des objectifs – Nombre de programmes ont pour objectif la protection du caractère agricole, environnemental ou récréatif des terres, entre autres. Toutefois, ces objectifs doivent tous être clairs et évalués pour éviter toute incompatibilité. Par exemple, le fait de promouvoir une activité récréative sur des terres agricoles pourrait gravement compromettre la participation des exploitants agricoles au programme.

Indicateurs convenables – Le but d'un programme de protection des terres agricoles peut être d'assurer une masse critique de terres dans la collectivité, en quel cas un indicateur du nombre total d'acres protégées pourrait suffire. Toutefois, si on souhaite plutôt protéger la viabilité de l'industrie agricole, cet indicateur pourrait s'avérer insuffisant.

Fluctuation de la réussite au fil du temps – Il est irréaliste de juger de l'efficacité d'un programme de TCD après seulement un an ou deux. Les programmes qui connaissent du succès ont des objectifs à long terme et tiennent compte du fait qu'il peut y avoir très peu d'activité les premières années, et que cette activité peut être assez irrégulière.

CONNEXION DU PROGRAMME À LA VISION DE LA COLLECTIVITÉ

D'après les discussions des auteurs avec divers représentants municipaux, il serait avisé de résister à la tentation de mettre l'accent d'abord sur la conception d'un outil de TCD, puis sur l'adaptation de cet outil à la volonté de la collectivité de

protéger des terres de valeur. Les programmes qui connaissent du succès parmi ceux étudiés par les auteurs font un lien entre l'outil de TCD et des objectifs de conservation existants et bien établis. Par exemple, dans le comté de Boulder, dans le Colorado, des plans globaux illustraient depuis des années la volonté des résidents de maintenir une séparation physique entre les deux grandes villes du comté; cette volonté a été soutenue par le transfert du potentiel de développement à l'extérieur de la ceinture de verdure ciblée. De même, dans le comté de Montgomery, dans le Maryland, les simulations de développement présentées aux résidents il y a plusieurs décennies mettaient en évidence un avenir qu'ils ne souhaitaient pas. C'est donc en cherchant des solutions qu'on a adopté le TDD.

La recherche de Kaplowitz *et al.* (sous presse) vient contredire la croyance que les programmes à objectifs multiples connaissent plus de succès parce qu'ils sont plus inclusifs. On a plutôt prouvé l'inverse.

PARTICIPATION CONTINUE DES INTERVENANTS CLÉS

Des communications continues avec les intervenants clés et leur acceptation sincère du programme sont essentielles à sa réussite. Certains intervenants clés seront les mêmes, peu importe le programme, alors que d'autres peuvent changer.

Les programmes de TCD sont généralement conçus dans un but précis (quoiqu'il puisse aussi y avoir des raisons secondaires). Ainsi, la collectivité ayant formulé le but principal du programme est un intervenant clé. Dans le cas de programmes visant la protection des terres agricoles, il est primordial de sensibiliser le milieu agricole aux différents aspects du programme et de l'inclure constamment dans les communications. Si la collectivité ne croit pas que le programme a la capacité d'atteindre son objectif, on obtient en quelque sorte un effet Pygmalion.

Parmi les autres intervenants clés, mentionnons le conseil et les employés municipaux, le milieu du développement et les commettants (surtout dans le cas d'un programme de comté ou proposant une mesure importante, comme la réduction de la densité autorisée).

SYSTÈME DE CRÉDITS BIEN CONÇU

Les auteurs ont eu l'occasion de rencontrer des planificateurs, agents immobiliers, courtiers, propriétaires fonciers, promoteurs et d'autres intervenants qui ont pris part à quatre programmes de TDD américains ayant connu du succès. Les discussions portant sur les préférences et préoccupations relativement à la mise en œuvre ont surtout tourné autour de l'attribution des crédits, de leur valeur pour les parcelles de la zone de départ, des rapports de transfert, de l'influence de l'administration sur leur structure de coûts et ainsi de suite.

Il est certain qu'un système de crédits bien conçu a une incidence importante sur l'acceptation du programme de TCD par les participants et, donc, sur son exploitation efficace et sans heurts. Parmi les caractéristiques positives aux yeux des participants, mentionnons les suivantes :

- Un système fondamentalement équitable, surtout du point de vue de la transparence dans son élaboration et sa mise en œuvre.
- Un système d'une complexité suffisante pour atteindre les objectifs du programme, tout en demeurant assez simple pour être facilement compréhensible.
- Un système de marché, avec une intervention minimale de l'organe administratif.
- Une banque de crédits au développement qui achète les crédits des propriétaires fonciers des zones de conservation et qui offre un service à guichet unique aux propriétaires fonciers des zones de développement.

Il est important de souligner que les crédits ne sont pas transigés en fonction d'un prix fixe ou moyen. Il y a en effet trop d'influences circonstanciées liées aux différents systèmes, rapports de crédits et forces du marché pour établir une tendance générale dans ces programmes.

ATTRAIT DU PROGRAMME À LA FOIS POUR LES PROMOTEURS ET LES ÉCOLOGISTES

La réussite du programme semble dépendre de la participation des promoteurs et des écologistes (p. ex. les personnes favorisant la protection des terres agricoles), mais peut-être à des étapes différentes. Kaplowitz *et al.* (sous presse) ont constaté que, d'après un éventail d'initiateurs éventuels, seuls les programmes mis de l'avant par des écologistes et des organismes gouvernementaux ont connu du succès. Toutefois, les auteurs ont aussi constaté que les organismes gouvernementaux et les superviseurs du programme estiment que les promoteurs jouent un rôle clé et que leur participation doit être activement sollicitée.

Il est probable que les écologistes jouent un rôle essentiel en début de programme (favoriser l'acceptation du concept par la collectivité et amener des volontaires à y participer). En revanche, les promoteurs s'impliquent vraiment à une étape beaucoup plus tardive du processus, soit une fois qu'on entre dans les détails du fonctionnement du système de crédits. C'est aussi à cette étape qu'on sait de façon plus évidente si la participation au programme sera obligatoire; les incitatifs et le recrutement prennent alors une toute autre forme.

SOUTIEN DE PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES OU COORDINATION AVEC DE TELS PROGRAMMES

Dans le cadre des visites des installations des programmes américains étudiés, il était fréquent d'être orienté vers un autre service et d'obtenir des renseignements sur un programme complémentaire. Ces programmes complémentaires étaient présentés comme les éléments d'un tout. Le programme d'ADD des parcs et espaces non bâtis du comté de Boulder, appuyé par Great Outdoors Colorado; le conseil de conservation agricole du comté de Calvert, dans le Maryland; les

programmes Smart Growth de l'état du Maryland, dans le comté de Montgomery; ainsi que le processus relatif au maintien du caractère rural de l'utilisation des terres du comté de Larimer, dans le Colorado, en sont des exemples.

De plus, tous les gestionnaires de programme ont fait appel aux services de recherches et de communications, sur lesquels leur programme comptait.

Le message sous-jacent était donc l'incapacité du programme de TCD de s'acquitter seul de tout le travail de protection des terres de valeur dans une collectivité.

SOUTIEN D'AUTRES ORDRES DE GOUVERNEMENT

Bien que l'on puisse débattre de la nature exacte du soutien, un certain soutien par le gouvernement provincial peut s'avérer utile, voire essentiel. Comme c'est le gouvernement provincial qui décide des pouvoirs des municipalités, on a constaté, en discutant avec des représentants municipaux de l'Alberta, qu'il y a une certaine nervosité associée à la mise en œuvre d'un programme de TCD ou autre sans obtenir au préalable un certain soutien des autres ordres de gouvernement. Cela dit, 33 états américains ont des programmes de TDD, mais seulement 23 d'entre eux disposent d'une législation habilitante (Pruetz et Pruetz, 2007).

Il est évident qu'un indicateur stratégique provincial viendrait atténuer cette nervosité, mais assurerait aussi un soutien et une orientation essentiels compte tenu de la nouveauté de l'outil et de l'incertitude entourant celui-ci. Kaplowitz *et al.* (sous presse) ont en outre souligné que la présence d'une législation habilitante pour les programmes de TDD n'est pas essentielle à leur réussite, quoique plusieurs efforts connexes par l'état le soient, dont les études préliminaires, les programmes complémentaires et les banques de crédits. De plus, les outils complémentaires qui sont prévus dans la législation provinciale, comme les servitudes de conservation, sont essentiels à la viabilité des programmes de TCD.

SOUPLESSE ET STABILITÉ

Dans chacun des quatre programmes américains évalués en profondeur par les auteurs, les participants et concepteurs des programmes ont abordé (parfois en détail, parfois indirectement) la nécessité d'atteindre un juste équilibre entre souplesse et stabilité. Les programmes changent continuellement, ce qui est nécessaire. Et, comme pour toute autre chose, ceux qui ont évolué ont réussi à suivre le rythme des fluctuations économiques et panoramiques de leur région.

Toutefois, nombre de participants, surtout des agents immobiliers, courtiers et promoteurs, ont exprimé leurs frustrations par rapport aux règles changeantes. Le maintien de leur engagement par rapport au programme semble fondé sur une communication continue et sur l'impression d'être au moins mis au courant, autant que possible, des changements apportés. Sans surprise, ils abordent aussi les changements qu'ils voudraient qu'on apporte au programme.

ÉQUITÉ

Quand il est question de l'outil de TCD, la capacité d'égaliser les chances, soit la création d'un avantage financier pour la *conservation* de même que pour le *développement* des terres, est probablement la caractéristique qui attire le plus l'attention. Les membres de la collectivité semblent intéressés par les programmes qui offrent des possibilités équitables à tous les propriétaires fonciers, et ce, autant que possible.

C'est pourquoi les programmes, et plus particulièrement les systèmes de crédit sous-jacents, semblent scrutés par tous les intervenants, qui veulent ainsi s'assurer de leur équité. Les programmes étudiés par les auteurs allaient d'ailleurs assez loin pour offrir un système juste et équitable, mais aussi pour qu'il soit considéré comme tel.

Conclusion

Les programmes de TCD ont beaucoup de potentiel pour ce qui est d'appuyer les politiques agroenvironnementales au Canada, mais ils doivent être utilisés avec prudence. Grâce à sa capacité à gérer les questions de conservation agricole et environnementale tout en soutenant un développement adéquat, cet outil peut être puissant. Sa grande capacité d'adaptation au contexte local en fait aussi un outil efficace qui peut par le fait même avoir des applications partout au pays.

Même s'il s'agit d'un outil exploité à l'échelon communautaire, les organismes fédéraux ont un rôle important à jouer, particulièrement en collaboration avec leurs homologues provinciaux. Les efforts du gouvernement fédéral devraient être principalement axés sur la sensibilisation et la promotion, la collaboration nationale et un soutien financier et un soutien aux programmes ciblés.

En étudiant l'application possible aux politiques, il faut se rappeler que cet outil doit clairement soutenir les objectifs existants de conservation agroenvironnementale. Ces objectifs doivent être harmonisés dans l'ensemble des compétences. Bien conçus et activés, les programmes de TCD ont le potentiel de soutenir de façon efficace les objectifs agroenvironnementaux établis par le cadre stratégique *Cultivons l'avenir*.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Documents

- Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC). 2006. Le Cadre stratégique pour l'agriculture : une politique agricole pour le XXI^e siècle.
- American Farmland Trust. 2001. "Transfer of Development Rights (Fact Sheet)." Distributed by the Farmland Information Centre (www.farmlandinfo.org).
- Atkins, J., A. Hillyer et A. Kwasniak. 2004. *Servitudes et conventions de conservation au Canada : un examen juridique*. Rapport n° 04-01. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada), Ottawa. 166p.
- Calvert County Agricultural Land Preservation Board. 2005. Agricultural Preservation Rules and Regulations. *Calvert County, Planning, Agricultural Preservation*. (Downloaded March 31, 2008. from http://www.co.cal.md.us/assets/Planning_Zoning/Ag_Pres/RulesRegulationsFINAL2005.pdf)
- Corvalis Consulting Group. "Evaluation of the City of Vancouver's Heritage Density Transfer System." 2002. *City of Vancouver, Community Services, Planning: Current Planning*. (Downloaded March 15, 2008 from <http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/heritage/finalreport.pdf>)
- Good, Kimberly and Sue Michalsky. 2008. Summary of Canadian Experience with Conservation Easements and their Potential Application to Agri-Environmental Policy. Prepared by Good Ag Ventures Inc. for Agriculture and Agri-Food Canada.
- Greenaway, Guy and Kimberly Good. 2008. *Transfer of Development Credits in Alberta: A Feasibility Review*. Prepared by the Miistakis Institute for the Sustainable Resource and Environmental Management (SREM) office of the Government of Alberta.
- Greenaway, Guy and Stephanie Sanders. 2006. The Fiscal Implications of Land Use: A "Cost of Community Services" Study for Red Deer County. Report 2. Prepared by the Miistakis Institute. 38pp.
- "Heritage Building Rehabilitation Program and Transfer of Density Review." *City of Vancouver, Community Services, Planning: Current Planning*. (Downloaded March 15, 2008 from <http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/heritage/review/index.htm>)
- Hoffman, Nancy, Giuseppe Filoso et Mike Schofield. 2005. *La perte de terres agricoles cultivables au Canada*. Bulletin d'analyse - Régions rurales et petites

villes du Canada, vol.6, n° 1 (numéro 21-006-XIF au catalogue). Ottawa, Statistique Canada.

Horner, Wesley R., AICP, Kate Brown Garrett, John D. Snook, and John E. Theilacker, AICP, 2003. *Transfer of Development Rights: A Flexible Option for Redirecting Growth in Pennsylvania*. Brandywine Conservancy, Pennsylvania.

Kaplowitz, M., P. Machemer, and R. Pruetz. In press. "Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States." *Land Use Policy* (2007).

Kwasniak, Arlene. 2004. "The Potential For Municipal Transfer of Development Credits Programs In Canada." *Journal of Environmental Law and Practice* 15 (47-70).

Pruetz, Rick and Erica Pruetz. 2007. "Commentary: Transfer of Development Rights Turns 40." *Planning and Environmental Law*. Vol. 59(6): p.3.

Pruetz, Rick. 2003. *Beyond Takings and Givings: Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges*. Arje Press. Burbank, CA.

Pruetz, Rick. 2002. "Trends in TDR." Presented at the Conference of the American Planning Association. Chicago, IL. (Downloaded August 2005 from <http://www.asu.edu/caed/proceedings02/PRUETZ/pruetz.htm>)

Pruetz, Rick. 1997. *Saved By Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks With Transfer of Development Rights*. Arje Press. Burbank, CA.

Pruetz, Rick. *TDR Case Studies Updates*. *Beyond Takings and Givings*. (Downloaded March 2, 2008 from <http://www.beyondtakingsandgivings.com/updates.htm>)

« Conservation des habitations abordables ». *Politiques et réglementation*. Société canadienne d'hypothèques et de logement. (Article téléchargé le 12 mars 2008 à l'adresse Internet suivante : http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/celoab/reou/idloab/pore/cohaab/cohaab_001.cfm)

"Subdivision Activity Record" *Fieldnotes*. Spring 08. Palliser Regional Municipal Regional Services. (Downloaded March 19, 2008 from <http://www.palliserservices.ca/Spring08.pdf>)

Communications personnelles

Leitch, Elizabeth, gestionnaire des communications, Chambre de commerce de Calgary , août 2007

McCaw, Paul, planificateur en conservation du patrimoine, Ville de Toronto, mars 2008

Plouffe, David, planificateur en conservation du patrimoine, Ville de Calgary, août 2007

Sanford, Heather, L.M. Montgomery Land Trust, 17 mars 2008