



Agriculture et
Agroalimentaire Canada

Agriculture and
Agri-Food Canada



Résumé de l'expérience canadienne en ce qui a trait aux servitudes de conservation et de leur application éventuelle à la politique agroenvironnementale

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

N° de catalogue A125-17/2011F-PDF

ISBN 978-1-100-97987-8

N° AAC 11627F

**Résumé de l'expérience canadienne en ce qui a trait aux
servitudes de conservation
et de leur application éventuelle à la politique
agroenvironnementale**

Le 22 janvier 2008

Kimberly Good et Sue Michalsky
Good AgVentures Inc.

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

Aucune partie du présent document ne peut être réimprimée, adaptée, diffusée ou transmise
sous quelque forme que ce soit sans autorisation. Les positions stratégiques, qu'elles soient
explicitement énoncées, ou inférées ou déduites du contenu du présent document, ne reflètent
pas nécessairement le point de vue d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Sommaire

Les paysages agricoles bien régis contribuent beaucoup au bien-être de la société canadienne. De nombreuses pressions peuvent diminuer la capacité des paysages agricoles et des services écosystémiques de soutien du Canada. Le système de marché actuel ne tient pas pleinement compte des avantages de la bonne gestion agricole et n'encourage peut-être pas toujours les choix écologiques en matière d'utilisation des terres.

Le présent article examine les caractéristiques et les usages actuels des servitudes de conservation (SC) au Canada, ainsi que leur potentiel comme outil de la politique agroenvironnementale.

La première section offre un bref aperçu de ce que sont les SC, résume les principaux types de SC et présente un survol de la législation habilitante au Canada. La deuxième décrit et analyse les résultats d'une enquête auprès des principales organisations de conservation qui exécutent à l'heure actuelle des programmes de SC. La troisième évalue l'utilité et l'application éventuelles des SC pour les objectifs agroenvironnementaux.

En règle générale, les SC sont des accords écrits négociés par un propriétaire de terres privées et un organisme de conservation, qui visent à limiter dans l'avenir certaines utilisations d'une propriété. Il y a trois façons pour une fiducie foncière d'acquiescer une servitude de conservation : (1) comme don de bienfaisance, (2) en l'achetant ou (3) en combinant (1) et (2) par un processus appelé « fractionnement de reçu ».

D'après la législation des provinces, le principal objectif des SC consiste à conserver, à protéger, à restaurer ou à améliorer les paysages naturels ou les caractères des paysages naturels, y compris ceux qui se trouvent dans les zones agricoles (p. ex., milieux humides, aires riveraines, terrains boisés et prairies). Toutes les lois relatives aux SC exigent que celles-ci soient détenues par un organisme admissible (ce qui inclut les organismes d'État et les organismes non gouvernementaux). Les SC doivent être en vigueur pendant une période négociée, qui correspond souvent à la « perpétuité » mais qui peut être plus courte; il est possible d'y mettre fin dans des circonstances particulières ou imprévues. En règle générale, les SC restreignent à des degrés divers les utilisations actuelles et futures des terres; certaines peuvent permettre le pâturage sur des parcours indigènes ou la culture de terres agricoles à potentiel élevé. En Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, la législation fait expressément mention de la conservation des terres ou des sols agricoles parmi les objectifs des SC et on peut l'utiliser pour limiter les usages qui menacent les sols agricoles fragiles ou à potentiel élevé. Il faudrait creuser davantage la question pour déterminer si la législation d'autres provinces peut être appliquée ou modifiée à des fins semblables.

Des entrevues réalisées auprès de 24 organismes de conservation de tout le Canada ont permis de recueillir de l'information sur la façon dont les SC ont été utilisées jusqu'à maintenant. D'après les résultats de cette enquête,

1. Les organismes bénéficiaires ont inscrit au moins 1 359 SC sur 318 807 acres de terres privées au Canada. Dans 45 p. 100 des cas environ, il s'agit de SC données, dans 54 p. 100, elles ont été payées et dans 1 p. 100 un reçu a été

- délivré pour une partie de la valeur. Bon nombre se trouvent dans des régions agricoles.
2. La majorité des organismes bénéficiaires sondés (>50 p. 100) se servent des SC surtout comme outil de conservation de la biodiversité. La protection des sources d'eau et des aires riveraines (38 p. 100 des répondants) et la protection des paysages agricoles productifs (<2 p. 100 des répondants) ont été les deux autres grands objectifs mentionnés par les bénéficiaires de SC.
 3. Les restrictions négociées ont été les suivantes : (1) aucune utilisation des terres ou terres réservées, (2) pas de défrichage, pas de labourage, pas de drainage, (3) utilisation forestière et agricole limitée et (4) aménagement limité. La plupart des restrictions négociées par les organismes sondés entrent dans les catégories « pas de défrichage, pas de labourage, pas de drainage » et « utilisation forestière et agricole limitée »; 83 p. 100 des organismes bénéficiaires permettent certaines activités agricoles sur au moins certaines des terres pour lesquelles ils détiennent une servitude de conservation. Les formes d'agriculture les plus couramment autorisées sont le pâturage et la production de foin. En règle générale, plus la servitude de conservation est limitative, plus sa valeur estimative est élevée.
 4. Selon la très grande majorité des organismes, le financement nécessaire pour que le personnel les négocie et les surveille est le principal facteur qui limite l'acquisition d'autres SC. La perception que les propriétaires fonciers ont des SC et les craintes qu'ils éprouvent à propos des incidences à long terme éventuelles ont été mentionnées aussi par certaines (16 p. 100) organisations.
 5. Les facteurs qui, d'après les organismes sondés, limitent la mise sur pied de SC sont la situation économique des propriétaires fonciers et le peu d'avantages que les donateurs croient retirer des SC, et le fait que ceux-ci sont mal renseignés à propos de cet instrument et le connaissent peu.
 6. La plupart des organismes (71 p. 100) effectuent des activités d'éducation et de sensibilisation qui semblent avoir une influence très positive sur l'acceptation des SC par les propriétaires fonciers. Des organisations signalent cependant que dans certaines régions où l'activité est forte, les propriétaires ont atteint un « seuil de sensibilisation ». Il y a trop de demandes pour ces programmes à l'échelle locale, et il ne vaudrait pas la peine d'effectuer des activités de sensibilisation supplémentaires dans ces régions. Même lorsque la sensibilisation et la compréhension sont élevées, il est peu probable que tous les propriétaires fonciers seront désireux de participer à une SC, pour diverses raisons.
 7. Les coûts relatifs à l'administration des SC sont les suivants pour les organismes : (1) le coût de l'acquisition et le temps du personnel pour négocier, évaluer et faire inscrire la SC, (2) le coût de la surveillance pour veiller à ce que les conditions de l'accord soit respectées et pour maintenir les relations avec le propriétaire foncier et (3) le coût éventuel de la défense en droit. Il existe des différences importantes entre la façon dont les organismes suivent et consignent ces sommes et entre le coût des services professionnels dans l'ensemble du Canada. Les frais administratifs dont il a été fait état pour une seule SC variaient entre 2000 \$ et 120 000 \$. La somme moyenne est estimée à 19 000 \$ environ par SC.
 8. Les agents d'exécution des SC ont peaufiné leurs méthodes pour utiliser cet outil plus efficacement. Les accords ont été simplifiés et rendus plus faciles à comprendre, de meilleurs modèles de rapport et de surveillance ont été élaborés, les SC payées sont apparues, de meilleures dispositions sont prises pour les coûts de la surveillance à long terme et de la défense éventuelle en droit, et les

SC sont utilisées à un plus large éventail de fins. Un certain nombre d'adaptations commencent aussi à voir le jour ou sont envisagées par les organismes sondés, y compris les servitudes ciblant la protection des terres agricoles, les crédits de développement transférables, les programmes d'achat de crédits de développement et les programmes de crédits d'impôt transférables.

Les résultats de cet examen semblent indiquer que l'utilisation accrue des servitudes de conservation par les gouvernements, soit indépendamment soit en partenariat avec d'autres organismes, peut encourager, reconnaître et récompenser davantage l'intendance des terres agricoles ainsi que la fourniture des avantages associés aux biens et aux services écologiques (BSE) publics. L'adaptation et la modification de la législation et des pratiques actuelles pourraient améliorer la capacité des organismes de conservation d'exécuter des SC, l'acceptation des SC par les propriétaires fonciers et l'adéquation de cet instrument pour la conservation de terres agricoles fragiles ou à potentiel élevé. L'étude plus poussée des variantes de SC, comme les servitudes agricoles, un programme de dons agricoles, les programmes de crédits de développement transférables, les programmes d'achat de crédits de développement et un programme de crédits d'impôts transférables, pourrait offrir d'autres moyens d'encourager la protection accrue des avantages des BSE offerts par les terres agricoles, tout en reconnaissant la contribution des producteurs agricoles à l'intendance.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire.....	2
Table des matières	5
Liste des tableaux.....	6
Liste des figures.....	6
Introduction	7
I. Les servitudes de conservation	8
A. Qu'est-ce qu'une servitude de conservation?	8
B. Types de servitudes de conservation	8
1) Servitudes de conservation données.....	9
2) Servitudes de conservation payées.....	9
3) Fractionnement de reçu.....	10
C. Principales caractéristiques des servitudes de conservation dans l'ensemble du Canada.....	10
II. L'utilisation des servitudes de conservation au Canada.....	16
A. Enquête auprès des organismes exécutant des servitudes de conservation.....	16
B. Résultats de l'enquête – Utilisation et principales caractéristiques des programmes de servitudes de conservation des organismes de conservations sondés.....	17
1) Nombre et type de servitudes de conservation, et superficie qu'elles représentent, par province	17
a) Servitudes de conservation inscrites depuis l'adoption de la législation.....	20
2) Principaux objectifs des servitudes de conservation, par organisation sondée..	21
3) Restrictions courantes en matière d'utilisation des terres	23
4) Facteurs limitant l'exécution de servitudes de conservation.....	25
5) Facteurs limitant l'intérêt des propriétaires fonciers pour les servitudes de conservation.....	26
6) Influence de l'éducation et des communications sur l'intérêt pour les servitudes de conservation.....	26
7) Frais administratifs associés aux servitudes de conservation	27
8) Leçons que les organismes qui exécutent des servitudes de conservation ont appries.....	31
a) Améliorations apportées aux accords des servitudes de conservation et aux protocoles d'intendance	31
b) Apparition des servitudes de conservation payées.....	32
c) Reconnaissance des coûts et des exigences de la surveillance à long terme	33
d) Servitude de conservation utilisée par un gouvernement provincial.....	33
9) Possibilités pour l'avenir – Adaptations des servitudes de conservation.....	33
III. Les servitudes de conservation – Un outil pour la conservation du capital naturel et le maintien des biens et des services écologiques des paysages agricoles?	34
A. Forces et limites apparentes des servitudes de conservation comme outil de conservation agroenvironnemental	34
B. Conclusion.....	37
IV. Références	39

ANNEXE A : Évaluation des servitudes de conservation	40
ANNEXE B : Critères pour le Programme des dons écologiques.....	44
ANNEXE C : Questionnaire pour les fiducies foncières.....	45
ANNEXE D : Communications et éducation, exemple – Sauvegarder les terres agricoles pour y cultiver des aliments, deux fermes de Nouvelle-Écosse protégées par des servitudes de conservation	47
ANNEXE E : Lettre de la Ontario Farmland Trust à l'honorable James Flaherty à propos du Programme des dons agricoles	50

Liste des tableaux

Tableau 1 : Lois habilitantes et objectifs de ces lois, par province*	13
Tableau 2 : Principales caractéristiques des servitudes de conservation, par province	15
Tableau 3 : Dons de servitudes de conservation – Programme des dons écologiques, au 31 mars 2007	18
Tableau 4 : Types et nombre de servitudes de conservation, par organisation ...	19
Tableau 5 : Nombre de servitudes de conservation inscrites chaque année, par organisation	20
Tableau 6 : Objectifs des servitudes de conservation.....	22
Tableau 7 : Frais d'administration moyens et description, par organisation	29

Liste des figures

Figure 1 : Nombre cumulatif de servitudes de conservation inscrites au Canada.....	21
---	----

Résumé de l'expérience canadienne en ce qui a trait aux servitudes de conservation et de leur application éventuelle à la politique agroenvironnementale

Introduction

Les paysages agricoles bien régis contribuent beaucoup au bien-être de la société canadienne. Ils fournissent les bases aux entreprises agricoles qui produisent des denrées commercialisables de haute qualité et soutiennent les fonctions naturelles qui maintiennent la fertilité du sol, la salubrité de l'eau et la stabilité du climat. À la société, les terres agricoles bien gérées apportent non seulement des aliments, des fibres et, éventuellement, des combustibles, des produits pharmaceutiques et des plastiques biodégradables, mais aussi des espaces libres et des avantages écologiques, comme la purification de l'air et de l'eau, et la biodiversité. De plus, la contribution de l'agriculture au PIB du Canada représente chaque année entre 6 et 8 p. 100.

De nombreuses pressions s'exercent sur les paysages agricoles du Canada, des pressions qui pourraient diminuer les capacités agricoles des terres et les services écosystémiques de soutien. Les utilisations concurrentes des terres, associées au bas prix des denrées agricoles et au coût élevé des intrants, pourraient amener les agriculteurs à prendre des décisions à court terme nuisant à la santé écologique et au rendement à long terme de leur exploitation. L'économie de marché actuelle ne tient pas pleinement compte des avantages fournis par des terres agricoles bien régies et n'incite peut-être pas à faire des choix écologiques en matière d'utilisation des terres.

Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) et ses partenaires savent depuis longtemps que les pratiques de gestion durable des terres apportent des avantages aux agriculteurs et à la société. Les programmes du Cadre stratégique pour l'agriculture et d'autres initiatives offrent à l'heure actuelle une aide financière aux agriculteurs qui adoptent des pratiques de gestion bénéfiques pour l'environnement. Pour atteindre les objectifs de l'agriculture durable, on examine en ce moment d'autres options, dont l'élargissement des servitudes de conservation (SC) et la création éventuelle de servitudes agricoles.

La présente analyse examine les caractéristiques et l'utilisation actuelle des SC au Canada, et étudie leur potentiel comme outil stratégique agroenvironnemental qui encouragerait, reconnaîtrait et récompenserait l'intendance des terres agricoles et la fourniture au public des avantages associés aux biens et aux services écologiques (BSE).

Le présent article est divisé en trois sections. La première offre une brève vue d'ensemble de ce que sont les SC, résume les principaux types de SC et présente un examen de la législation habilitante au Canada. La deuxième décrit et analyse les résultats d'une enquête auprès des principaux organismes de conservation qui exécutent à l'heure actuelle des programmes de SC. La troisième évalue l'utilité et l'application éventuelles des SC pour les objectifs agroenvironnementaux.

I. Les servitudes de conservation

A. Qu'est-ce qu'une servitude de conservation?

Les servitudes et les conventions sont des instruments par lesquels un propriétaire foncier cède à une autre partie certains droits rattachés à son bien-fonds (Atkins *et al*, 2004). Cette cession s'effectue au moyen d'un accord écrit négocié par un propriétaire foncier et un organisme admissible, et inscrit sur le titre foncier. Les organismes admissibles sont en règle générale des « fiducies foncières » ou des sociétés de protection de la nature dont l'une des principales activités est l'acquisition de terres ou d'intérêts fonciers pour la conservation (Greenaway, 2003). Nous utiliserons tout au long de cet article les termes organisation de conservation, organisme de conservation, fiducie foncière, organisme bénéficiaire, détenteur ou concessionnaire pour parler des organisations détenant des SC, y compris tous les paliers de gouvernement, qui peuvent aussi inscrire des SC.

Il est important, pour bien comprendre le fonctionnement des SC, de considérer la propriété foncière comme un faisceau de droits. Ces droits permettent aux propriétaires fonciers de se livrer à certaines activités (p. ex., cultiver le sol, faire paître l'herbe, abattre les arbres, construire une maison, subdiviser). En signant une SC, le propriétaire renonce volontairement à certains de ces droits, pour lui-même et pour les propriétaires subséquents, tant et aussi longtemps que la SC est en vigueur.

Par souci de simplicité, le terme servitude ou servitude de conservation (SC) renverra tout au long de cet article aux servitudes, aux conventions et aux accords de conservation, sauf lorsqu'il sera question d'une loi provinciale en particulier.

B. Types de servitudes de conservation

Pour être conformes à la législation actuelle, les SC doivent être inscrites en faveur d'un organisme de conservation ou d'un organisme gouvernemental mentionné dans la législation. Il y a trois façons pour une fiducie foncière d'acquiescer une SC : (1) elle peut l'accepter comme don de bienfaisance, (2) elle peut l'acheter ou (3) elle peut acheter la servitude à un prix réduit et accepter la valeur restante de la servitude comme don de bienfaisance, une façon de faire qui s'appelle « fractionnement du reçu ». De temps à autre, les propriétaires fonciers peuvent céder une SC et choisir de ne pas recevoir de paiement ni de reçu pour don de bienfaisance. Qu'une SC soit donnée ou vendue, l'objectif de l'accord est similaire : le propriétaire foncier renonce à certains droits d'utilisation de ses terres pour assurer la conservation de certaines caractéristiques ou de certains caractères naturels des terres en question.

Pour déterminer la valeur pécuniaire d'une SC, on a recours et, dans certains cas (p. ex., les dons de terres écosensibles) on doit avoir recours, à un évaluateur agréé par l'Institut canadien des évaluateurs. La méthode « avant et après » est la méthode d'évaluation la plus couramment utilisée. Estimée à l'aide de cette méthode, la valeur de la SC correspond à la différence entre la valeur des terres avec et sans la SC. Cette valeur peut varier entre 10 p. 100 de la juste valeur marchande des terres et 50 p. 100, ou plus, selon les droits auxquels le propriétaire foncier renonce (p. ex., l'importance des restrictions en matière d'utilisation des terres – section II, 3). Une description plus détaillée des méthodes d'évaluation se trouve à l'annexe A.

1) Servitudes de conservation données

Les propriétaires fonciers qui donnent une servitude de conservation à un bénéficiaire admissible ont droit à un crédit d'impôt pour don de bienfaisance (dans le cas des personnes) ou à une déduction pour don de bienfaisance (dans celui des sociétés) équivalant à la valeur de ce don. Les dons de SC peuvent prendre l'une des deux formes suivantes :

1. Don de biens attestés écosensibles – Un propriétaire foncier, ou une fiducie foncière au nom de ce propriétaire, présente une demande pour que des terres soient déclarées écosensibles afin de participer au Programme des dons écologiques administré par Environnement Canada. Le Programme des dons écologiques offre au donateur de la servitude un traitement fiscal préférentiel, y compris une réduction à zéro du taux d'inclusion des gains en capital et la capacité de reporter les portions inutilisées du don pendant au maximum cinq ans. À la différence de ce qui se produit pour les autres dons de bienfaisance, il n'y a pas de limite à la valeur totale des dons écologiques effectués une année donnée admissible à la déduction ou au crédit. Le ministre fédéral de l'Environnement doit approuver, à l'avance, toute modification future à une servitude ayant trait à des terres déclarées écosensibles (Environnement Canada, 2003). Pour plus de précisions sur le Programme des dons écologiques, voir l'annexe B.
2. Pas un don de biens attestés écosensibles – Si un propriétaire foncier choisit de ne pas demander d'attestation au Programme des dons écologiques, ou si une propriété n'est pas admissible et ne peut être déclarée écosensible, une SC peut tout de même être cédée à un organisme qualifié. La valeur de la servitude est établie à l'aide des mêmes techniques d'évaluation que pour les dons de terres attestées et un reçu d'impôt est délivré. L'impôt sur le revenu traite le don comme tout autre don de bienfaisance (c.-à-d. que le traitement fiscal n'est pas plus favorable que celui de tout autre don de bienfaisance, comme un don en espèces).

La principale différence entre le don d'une SC pour des terres déclarées écosensibles et le don d'une SC pour des terres qui ne sont pas attestées écosensibles, c'est que le donateur de ces dernières ne recevra pas de réduction des gains en capital et n'aura pas droit à des avantages fiscaux aussi importants.

2) Servitudes de conservation payées

Dans certains paysages, en particulier les régions agricoles où les propriétaires fonciers tirent la plus grande partie de leur revenu des terres et/ou les avantages du reçu à des fins fiscales sont considérés comme minimes, certains organismes bénéficiaires offrent de payer des SC pour encourager la participation.

Comme dans le cas des SC données, le propriétaire foncier et l'organisme de conservation négocient un accord convenant aux deux parties. La SC fait l'objet d'une évaluation (voir l'annexe A, pour plus de précisions). Comme l'explique l'annexe B, les diverses organisations de conservation ont des politiques différentes en ce qui concerne la manière dont le prix d'achat des SC est établi. La façon la plus courante consiste à négocier un prix de vente avec le propriétaire foncier jusqu'à un maximum préétabli. Ce maximum correspond en règle générale :

1. à un pourcentage de la juste valeur marchande des terres (c.-à-d. le prix « avant »),
2. à un pourcentage de la valeur de la SC (c.-à-d. la différence entre la valeur « avant et après »).

À d'autres occasions, les fiducies foncières fixent un prix pour certaines régions et il n'y a pas de négociations. La principale différence entre une SC payée et une SC donnée, c'est qu'au moment de l'inscription d'une SC payée, le propriétaire reçoit un paiement, plutôt qu'un reçu pour don de bienfaisance.

3) Fractionnement de reçu

Une autre option, pour les propriétaires fonciers et les organismes de conservation qui négocient une servitude, consiste à convenir d'un paiement et d'un don combinés qui, ensemble, équivalent à la valeur estimative de la SC. Cette façon de procéder s'appelle « fractionnement de reçu ». Il y a fractionnement du reçu lorsque l'organisme bénéficiaire délivre un reçu officiel pour la différence entre la valeur totale du don et toute somme (au maximum 80 p. 100 de la valeur du don) que le propriétaire a reçue pour la SC. Un avantage important du fractionnement de reçu, c'est que les propriétaires fonciers qui ne peuvent faire purement et simplement don d'une SC pour des raisons financières peuvent donner ce qu'ils peuvent se permettre et être payés pour le reste de la valeur de la SC. Le Programme des dons écologiques peut délivrer des certificats de don écologique pour ce type de don. Le fractionnement de reçu représente une autre option, qui offre plus de flexibilité pour la négociation de servitudes entre les propriétaires fonciers et les organismes bénéficiaires, et peut donc favoriser une plus grande participation.

C. Principales caractéristiques des servitudes de conservation dans l'ensemble du Canada

Jusqu'au milieu des années 1990, le seul moyen au Canada de conserver à perpétuité des terres privées était essentiellement qu'un organisme gouvernemental ou une organisation de conservation en devienne propriétaire et promette de les protéger. En 1995, les premières lois au Canada sur les SC ont été adoptées en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Le tableau 1 présente les lois provinciales habilitantes et l'objectif de la législation dans chacune des provinces.

La présente section compare les lois provinciales pour illustrer les caractéristiques et l'utilité éventuelle de la législation actuelle pour les besoins du programme agroenvironnemental. Dans toutes les provinces, les SC sont rattachées aux biens-fonds et les propriétaires fonciers successifs sont tenus d'en respecter les exigences et les restrictions tant et aussi longtemps qu'elles sont en vigueur.

L'objectif fondamental des lois sur les SC est fondamentalement le même partout au Canada : conserver, protéger, restaurer ou améliorer les paysages naturels ou les caractères des terres, ce qui inclut les caractères naturels des paysages agricoles, comme les milieux humides, les aires riveraines, les terrains boisés et les prairies. Il faudrait creuser davantage la question pour déterminer si la législation actuelle sur les SC pourrait de même servir à conserver d'autres formes du capital naturel agricole, comme les terres cultivées. En Ontario, la conservation des terres agricoles est

expressément mentionnée. La législation du Nouveau-Brunswick et celle de la Saskatchewan mentionnent la conservation et la protection du sol, de l'air et de l'eau, de sorte qu'on pourrait peut-être les utiliser pour conserver les terres agricoles à potentiel élevé, outre les autres formes du capital naturel.

D'autres éléments importants de la législation des provinces sont résumés au tableau 2. Il est utile de comprendre les similitudes et les différences à l'intérieur de ces catégories lorsque les SC sont envisagées comme une option qui pourrait être incluse dans de grands programmes régionaux ou nationaux.

1) Organismes bénéficiaires : En règle générale, les gouvernements provinciaux et les organisations non gouvernementales désignées peuvent détenir des SC dans toutes les provinces canadiennes (voir « Détenteurs » au tableau 2). La Couronne fédérale est expressément mentionnée parmi les détenteurs éventuels en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. La Couronne fédérale pourrait peut-être aussi détenir des servitudes en Colombie-Britannique, car la législation de cette province précise que « la Couronne » peut être détenteur, mais n'établit pas de distinction entre la Couronne fédérale et la Couronne provinciale.

Les organismes bénéficiaires doivent aussi être inscrits sur la liste des organismes de bienfaisance admissibles d'Environnement Canada dans chacune des provinces pour que les SC données satisfassent aux exigences des dons écologiques dont il a été question ci-dessus (<http://www.cws-scf.ec.gc.ca/egp-pde/default.asp?lang=Fr&n=BEBC00B5>).

- 2) Exigences quant aux notifications : Dans certaines provinces, les détenteurs de SC doivent aviser certaines parties des SC imminentes. C'est une chose dont il faut tenir compte pour l'utilisation éventuelle des SC comme outil de conservation du capital naturel, parce que des étapes supplémentaires sont nécessaires, qui peuvent augmenter le temps requis pour la transaction et donc les coûts associés à l'inscription et à l'acquisition des SC. Quatre provinces exigent une notification sous une forme ou une autre. En Alberta et au Québec, il ne s'agit que de donner un avis mais, en Saskatchewan et au Manitoba, ceux qui s'opposent à une SC peuvent déposer leurs préoccupations et tenter d'empêcher son inscription.
- 3) Durée des accords de SC : En pratique, les SC sont en règle générale des accords perpétuels inscrits sur le titre foncier. Cependant, comme le montre le tableau 2, la législation de la plupart des provinces autorise aussi les servitudes « à terme ». Les accords de SC peuvent par conséquent être négociés et rester en vigueur « à perpétuité » ou pour une période plus brève, si la législation le permet et si cette durée satisfait aux objectifs en matière de conservation de l'organisme bénéficiaire.
- 4) Disposition relative à la résiliation : La prémisse des SC est en règle générale qu'elles sont contraignantes pour le propriétaire foncier et ses

successes. Cependant, la législation provinciale permet de résilier les accords de SC dans des circonstances particulières qui n'ont pas été prévues au moment de la négociation. « Résiliation », au tableau 2, renvoie au processus par lequel une SC peut être enlevée en vertu de la législation provinciale. Lorsque le ministre ou les tribunaux peuvent résilier une SC, c'est en général en réponse à la demande du propriétaire foncier, de la fiducie foncière ou d'une autre partie intéressée. En Colombie-Britannique, le détenteur peut résilier l'accord pour ses propres raisons, sans avoir recours aux tribunaux. La résiliation d'un accord peut avoir des conséquences fiscales pour le propriétaire foncier, et en particulier pour le détenteur de la servitude si celle-ci a été donnée dans le cadre du Programme des dons écologiques.

- 5) Attribution de la SC à un autre détenteur : Il existe dans toutes les provinces des dispositions sur l'attribution des SC pour les cas où le détenteur ne peut plus en détenir une. « Attribution » au tableau 2 précise à qui un détenteur peut attribuer une servitude existant déjà. En général, les dispositions relatives à l'« attribution » prévoient plus de souplesse à long terme pour les organismes détenteurs, au cas où ils ne pourraient plus s'acquitter des obligations stipulées dans l'accord.

Tableau 1 : Lois habilitantes et objectifs de ces lois, par province*

Province	Loi habilitante	Nom de l'instrument	Objectifs
Colombie-Britannique	<i>Land Titles Act</i> (modifiée en 1995)	Conventions de conservation	<ul style="list-style-type: none"> Protéger, préserver, conserver, maintenir, améliorer, restaurer ou conserver dans son état naturel toute valeur naturelle, historique, patrimoniale, culturelle, scientifique, architecturale, environnementale ou en ce qui concerne les espèces sauvages ou la vie végétale sur les terres faisant l'objet de la convention.
Alberta	<i>Environmental Protection and Enhancement Act</i> (modifiée en 1995)	Servitudes de conservation	<ul style="list-style-type: none"> La protection, la conservation et l'amélioration de l'environnement, y inclus la biodiversité. La protection et l'amélioration des valeurs esthétiques ou pittoresques naturelles. Lorsqu'elles sont compatibles avec l'un ou l'autre des objectifs ci-dessus, utilisation à des fins récréatives, comme espaces libres ou pour des activités d'éducation écologique, ou utilisation pour la recherche ou des études scientifiques portant sur les écosystèmes naturels.
Saskatchewan	<i>Conservation Easement Act</i> (1996)	Servitudes de conservation	<ul style="list-style-type: none"> La protection, l'amélioration ou la restauration des écosystèmes naturels, de l'habitat des espèces sauvages ou de l'habitat des espèces animales ou végétales rares, menacées ou en voie de disparition. La conservation des caractères botaniques, zoologiques, géologiques, morphologiques, historiques, archéologiques ou paléontologiques importants des terres. La conservation de la qualité du sol, de l'eau et de l'air.
Manitoba	<i>Loi sur les accords de conservation</i> (1997)	Accords de conservation	<ul style="list-style-type: none"> La protection et l'amélioration des écosystèmes naturels, de l'habitat du poisson et des espèces sauvages, et des espèces végétales ou animales.
Ontario	<i>Loi sur les terres protégées</i> (1995, modifiée en 2005 de manière à inclure les terres agricoles)	Conventions ou servitudes de conservation	<ul style="list-style-type: none"> La conservation, le maintien, la restauration ou l'amélioration d'une partie ou de toute la terre, ou des espèces sauvages qui s'y trouvent. La protection de la qualité de l'eau et de la quantité d'eau, y compris la protection des sources d'eau potable. La protection et la gestion du bassin hydrographique. La conservation, la préservation ou la protection des terres à des fins agricoles. Les fins prescrites par les règlements d'application de cette loi. L'accès aux terres pour les fins mentionnées ci-dessus.
Québec	<i>Loi sur la protection du patrimoine naturel</i> (2002) ou <i>Code civil</i> du Québec	Accords de conservation (une fois la terre reconnue « réserve naturelle » sinon, servitudes en droit civil)	<ul style="list-style-type: none"> Sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel du Québec par des mesures de protection de sa diversité biologique et des éléments des milieux naturels qui conditionnent la vie.
Nouveau-Brunswick	<i>Loi sur les servitudes écologiques</i> (1998)	Servitudes de conservation	<ul style="list-style-type: none"> La conservation des terres écosensibles. La protection, l'amélioration ou la restauration des écosystèmes naturels. La protection ou le rétablissement des espèces sauvages et de leur habitat. La conservation de l'habitat d'espèces végétales ou animales rares ou en voie de disparition. La conservation ou la protection du sol, de l'air, de la terre ou de l'eau. La conservation de caractéristiques biologiques, morphologiques, géologiques ou paléontologiques importantes. La conservation de lieux culturels, archéologiques ou pittoresques importants. La protection ou l'usage de biens-fonds pour les loisirs en plein air et l'éducation du public. Toute autre fin prescrite par règlement.
Nouvelle-Écosse	<i>Conservation Easement Act</i> (2001)	Servitudes de conservation	<ul style="list-style-type: none"> Protéger, restaurer ou améliorer les terres qui renferment des écosystèmes naturels ou constituent l'habitat d'espèces animales ou végétales rares, menacées ou en voie de disparition. Qui renferment des caractères botaniques, zoologiques, géologiques, morphologiques ou paléontologiques remarquables. Dont le paysage est exceptionnel et diversifié. Qui offrent un refuge où des oiseaux et des animaux se concentrent. Qui offrent des occasions d'exécuter des programmes scientifiques ou éducatifs sur des aspects du milieu naturel. Qui sont représentatives des écosystèmes, de la topographie ou des paysages de la province, ou répondent aux objectifs décrits par les règlements.
Île-du-Prince-Édouard	<i>Wildlife Conservation Act</i> (1998) outre l'ancienne <i>Natural Areas Protection Act</i>	Conventions ou servitudes de conservation	<ul style="list-style-type: none"> La protection, l'amélioration, ou la restauration des écosystèmes naturels. L'habitat des espèces sauvages ou l'habitat d'espèces animales ou végétales rares, menacées ou en voie de disparition. La conservation des caractères botaniques, zoologiques, géologiques ou morphologiques importants des terres.

Terre-Neuve-et-Labrador	Pas de loi particulière sur les servitudes de conservation, mais la <i>Heritage Resources Act</i> est assez large pour qu'on puisse l'utiliser pour la conservation des terres	Servitudes ou conventions	<ul style="list-style-type: none"> • « Lieu historique provincial » déclaré par le ministre et qui peut être une parcelle de terre. • « Lieu historique enregistré » déclaré par le ministre et qui peut être une parcelle de terre. • « Lieu paléontologique important » dont le ministre déclare qu'il est important sur le plan paléontologique.
-------------------------	--	---------------------------	--

* Le Yukon est le seul territoire ayant une loi sur les servitudes de conservation.

(adapté de Denhez 2003 utilisant Atkins et coll. 2004)

Tableau 2 : Principales caractéristiques des servitudes de conservation, par province

Province	Ministère responsable	Détenteurs	Notification exigée	Durée	Résiliation	Attribution
Colombie-Britannique	Autorité responsable de l'arpentage et des titres fonciers	<ul style="list-style-type: none"> • Couronne • Municipalités • ONG 	Non	Pas mentionnée	<ul style="list-style-type: none"> • Accord écrit • Par le détenteur • Par les tribunaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelqu'un nommé dans l'accord • Quelqu'un nommé par le ministre
Alberta	Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. provincial • Municipalités • ONG 	Oui – 60 jours	À terme ou à perpétuité	<ul style="list-style-type: none"> • Accord écrit • Par le ministre 	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteur admissible mentionné dans la loi ou la réglementation
Saskatchewan	Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. fédéral • Gouv. provincial • Municipalités • ONG • Toute personne mentionnée dans la réglementation 	Oui – 60 jours	À terme ou à perpétuité	<ul style="list-style-type: none"> • Accord écrit • Par les tribunaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteur admissible mentionné dans la loi ou la réglementation
Manitoba	Conservation	<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. fédéral • Gouv. provincial • Municipalités • ONG • Districts de conservation 	Oui – 45 jours	À terme ou à perpétuité	<ul style="list-style-type: none"> • Accord écrit • Par les tribunaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut être précisée dans l'accord
Ontario	Richesses naturelles	<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. fédéral • Gouv. provincial • Municipalités • Bandes indiennes • ONG • ONG américaines 	Non	Durée mentionnée dans la législation, y compris à perpétuité	<ul style="list-style-type: none"> • Par le ministre 	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteur admissible
Québec		<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. provincial • ONG 	Oui	Au moins 25 ans ou à perpétuité	<ul style="list-style-type: none"> • Pas expressément mentionnée • Le ministre peut retirer le statut de réserve naturelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas précisée dans la loi
Nouveau-Brunswick	Ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. fédéral • Gouv. provincial • Municipalités • ONG 	Non	À terme ou à perpétuité	<ul style="list-style-type: none"> • Accord écrit • Par les tribunaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Détenteur admissible
Nouvelle-Écosse	Ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. fédéral • Gouv. provincial • Municipalités • ONG 	Non	À terme ou à perpétuité	<ul style="list-style-type: none"> • Accord écrit 	<ul style="list-style-type: none"> • Organe admissible
Île-du-Prince-Édouard		<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. provincial • Toute personne 	Non	À terme ou à perpétuité	<ul style="list-style-type: none"> • Pas précisée dans la loi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas précisée dans la loi
Terre-Neuve-et-Labrador		<ul style="list-style-type: none"> • Gouv. provincial • Municipalités • ONG – historiques • Fondations patrimoniales 	Non	Pas précisée dans la loi	<ul style="list-style-type: none"> • Accord écrit 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas précisée dans la loi

II. L'utilisation des servitudes de conservation au Canada

À l'heure actuelle, il y a 170¹ organisations au Canada qui peuvent détenir des SC ayant trait à des biens attestés écosensibles (www.cws-scf.ec.gc.ca/egp-pde/default.asp?lang=Fr&n=BEBC00B5). Six de ces organisations sont d'envergure nationale. Parmi ces six, deux seulement cherchent à détenir des SC : Canards Illimités Canada et Conservation de la nature Canada. La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec comptent le plus grand nombre de fiducies foncières ou d'organismes de conservation. De la moitié aux deux tiers seulement des organisations régionales admissibles détiennent des SC; celles qui n'en ont pas soit n'en n'ont pas conclues jusqu'à maintenant ou préfèrent utiliser leur qualification pour accepter des dons de terres plutôt que des SC. Aucune liste complète de toutes les organisations qui détiennent des SC au Canada n'a pu être découverte.

A. Enquête auprès des organismes exécutant des servitudes de conservation

Une enquête visant à recueillir des données sur les objectifs et l'utilisation des SC dans tout le Canada a été menée. Les résultats de cette enquête devraient fournir à AAC et à ses partenaires provinciaux une indication de la façon dont les SC sont utilisées et appliquées à l'heure actuelle au Canada, ainsi qu'un résumé des leçons que d'autres organisations se servant de cet outil ont tirées.

Les objectifs particuliers de cette enquête étaient les suivants :

1. estimer le nombre et le type de SC inscrites au Canada, ainsi que la superficie qu'elles représentent, par province, et examiner le nombre inscrit depuis la promulgation de la loi;
2. comprendre les objectifs des programmes de SC de chacun des organismes;
3. déterminer les restrictions courantes en matière d'utilisation des terres ainsi que les incidences sur la valeur des SC qui leur sont associées;
4. examiner les facteurs limitant l'exécution d'autres SC par les organisations de conservation;
5. examiner les facteurs limitant la cession de SC par les propriétaires fonciers;
6. examiner l'influence de l'éducation et des communications sur la cession de SC par les propriétaires fonciers;
7. évaluer les frais d'administration qu'assument en général les organismes de conservation pour négocier et inscrire les SC données et payées;
8. découvrir les leçons que les organisations de conservation sondées ont tirées à propos des programmes de SC.

Le questionnaire de cette enquête est présenté à l'annexe C.

Afin de recueillir autant de renseignements que possible aussi efficacement que possible sur l'utilisation des SC au Canada, il a été décidé que les deux organisations nationales de conservation des terres les plus actives (Conservation de la nature Canada et Canards Illimités Canada) ainsi qu'une ou deux organisations régionales de chacune des provinces seraient interviewées. La liste initiale a été établie avec l'aide de l'Alliance canadienne des organismes de conservation et des alliances des fiducies

¹ Les organisations nationales peuvent être établies dans de nombreuses régions, mais elles ont été comptées une seule fois dans ce total.

foncières de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario. Une fois les entrevues commencées, les premières organisations sondées ont fourni le nom d'autres organismes qui concluent des SC, et qui sont particulièrement intéressés par les SC payées et/ou les paysages agricoles.

Vingt-quatre des 27 fiducies foncières ou bureaux régionaux de fiducies foncières nationales repérés ont répondu (tableau 4). Un des trois qui n'ont pas répondu se trouve à Terre-Neuve-et-Labrador, où il n'y a pas de loi concernant explicitement les SC, un autre est un programme inactif à l'Île-du-Prince-Édouard et le troisième, une organisation non gouvernementale au Nouveau-Brunswick, n'a pu être rejoint.

Les données recueillies auprès de Canards Illimités Canada et de Conservation de la nature Canada sont résumées à l'échelle régionale, puisque l'utilisation des SC comporte des différences importantes au pays, en raison de l'existence de différences entre les lois provinciales et les objectifs des organismes régionaux.

B. Résultats de l'enquête – Utilisation et principales caractéristiques des programmes de servitudes de conservation des organismes de conservations sondés

1) Nombre et type de servitudes de conservation, et superficie qu'elles représentent, par province

Le tableau 4 présente le nombre et le type de SC inscrites par organisation sondée dans chacune des provinces, ainsi que la superficie que ces SC représentent. La vérification de la concordance entre les SC repérées au cours de l'enquête et les listes de dons écologiques d'Environnement Canada dans certaines provinces a permis d'estimer qu'entre 80 et 90 p. 100 des SC existant au Canada ont fait l'objet de l'enquête. Un certain nombre de municipalités et de petites fiducies foncières locales qui influencent des régions géographiques bien précises détiennent probablement les 10 à 20 p. 100 restant; il s'agit vraisemblablement de servitudes données, puisque ces organismes soit ne veulent pas payer des SC ou n'ont pas la capacité financière nécessaire pour le faire.

Aucune liste complète des SC données et payées au Canada n'a pu être trouvée dans la littérature ni par l'entremise d'organisations de conservation, y compris Environnement Canada. Le milieu des fiducies est toutefois un monde relativement petit au Canada dans lequel presque tous se connaissent; on estime que l'enquête a porté sur la vaste majorité des SC payées et sur 80 à 90 p. 100 des SC données. Selon cette étude, les servitudes (données, payées et pour lesquelles un reçu a été délivré pour une partie de la valeur) des organisations sondées couvrent 318 807 acres. Après extrapolation aux organismes bénéficiaires connus, la superficie actuelle des terres grevées d'une SC totalise, selon les estimations, entre 350 688 et 382 568 acres.

Toutes les organisations interviewées ont déjà accepté des SC données, ou souhaitent en accepter si le bien-fonds répond à leurs critères. Le Programme des dons écologiques d'Environnement Canada est utilisé, ou l'a été, dans toutes les provinces par au moins une organisation. De février 1995 à mars 2007, 259 SC ont été attestées écosensibles (pour la répartition provinciale, voir le tableau 3).

Tableau 3 : Dons de servitudes de conservation – Programme des dons écologiques, au 31 mars 2007

Province	N ^{bre} de dons	Valeur en \$	Valeur moyenne	Minimum	Maximum
Colombie-Britannique	27	19 328 000 \$	715 851,85 \$	15 000 \$	6 612 000 \$
Alberta	76	35 388 307 \$	465 635,62 \$	20 000 \$	6 320 000 \$
Saskatchewan	64	624 139 \$	9 752,17 \$	560 000\$	231 700 \$
Manitoba	3	120 700 \$	40 233,33 \$	10 000 \$	100 000 \$
Ontario	75	12 762 124 \$	170 161,65 \$	11 000 \$	1 676 500 \$
Québec	3	185 800 \$	61 933,33 \$	39 300 \$	103 500 \$
Nouveau-Brunswick	5	1 236 250 \$	247 250,00 \$	25 500 \$	632 000 \$
Nouvelle-Écosse	6	1 557 564 \$	259 594,00 \$	14 600 \$	788 924 \$
	259	71 202 884 \$	274 914,61 \$		

Des fiducies ont payé des SC en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et en Nouvelle-Écosse, une grande majorité d'entre elles se trouvant dans les Prairies. La Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba, Canards Illimités Canada et Conservation de la nature Canada ont acheté 99 p. 100 des SC payées au Canada, bien que Canards Illimités Canada et Conservation de la nature Canada n'achètent pas de SC dans toutes les provinces.

Tableau 4 : Types et nombre de servitudes de conservation, par organisation

Organisme ^f	N ^{bre} de SC (acres)	Données	Payées	Fractionnement de reçu	% des SC sur des terres agricoles
Colombie-Britannique					
Canards Illimités Canada	3 (240)	1 (40)	2 (200)	0	100
Conservation de la nature Canada	19 (10 387)	18 (9 967)	1 (420)	0	21
The Nature Trust	15 (1 314)	15 (1 314)	0	0	26
The Land Conservancy	200 (5 000)	200 (5 000)	0	0	<5
TOTAL	237 (16 941)	234 (16 321)	3 (640)	0	
Alberta					
Canards Illimités Canada	46 (18 479) ^b	12 (2 245)	31 (2 734)	3 (13 500) ^b	95
Conservation de la nature Canada	83 (61 914) ^b	56 (29 392) ^c	21 (17 895)	6 (14 627) ^b	90
Alberta Conservation Association	6 (2 926)	6 (2 926)	0	0	0
Southern Alberta Land Trust Society	16 (9 000)	16 (9 000)	0	0	100
TOTAL	151 (78 819)^b	90 (43 563)	52 (20 629)	9 (14 627)^b	
Saskatchewan					
Canards Illimités Canada	192 (44 400)	6 (391)	186 (44 009)	0	97,5
Conservation de la nature Canada	113 (74 435)	14 (3 895)	97 (70 024)	2 (516)	100
Agriculture et Alimentation Saskatchewan	108 (10 079)	108 (10 079) ^c	0	0	100
Environnement Saskatchewan	58 (10 585)	58 (10 585) ^c	0	0	100
TOTAL	471 (139 499)	186 (24 950)	283 (114 033)	2 (516)	
Manitoba					
Canards Illimités Canada	56 (11 000)	2 (179)	54 (10 821)	0	88
Conservation de la nature Canada	20 (3 760)	2 (160)	18 (3 600)	0	95 ^d
Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba	339 (55 290)	22 (2 290)	317 (53 000)	0	100
TOTAL	415 (70 050)	26 (2 629)	389 (67 421)	0	
Ontario					
Canards Illimités Canada	5 (940)	1 (64)	4 ^e (876)	0	33
Conservation de la nature Canada	27 (2 534)	25 (2 443)	2 (91)	0	18,5
Ontario Farmland Trust	3 (350)*	3 (350)	0	0	100
Thames Talbot Land Trust	2 (110)	2 (110)	0	0	100
Oak Ridges Moraine Land Trust ^g	18 (2 723)	18 (2 723)	0	0	inconnu
TOTAL	55 (6 657)	49 (5 690)	6 (967)	0	
Québec					
Conservation de la nature Canada	12 (1 853)	7 (1 574)	5 (279)	0	58
TOTAL	12 (1 853)	7 (1 574)	5 (279)	0	
Nouvelle-Écosse					
Conservation de la nature Canada	7 (3 202)	7 (3 202)	0	0	0
Nova Scotia Nature Trust	7 (1 174)	7 (1 174)	0	0	0
Ecology Action Centre – HelioTrust	2 (300)	0	2 (300)	0	100
TOTAL	16 (4 676)	14 (4 376)	2 (300)	0	
Nouveau-Brunswick					
Conservation de la nature Canada	2 (312)	2 (312)	0	0	0
TOTAL	2 (312)	2 (312)	0	0	
TOTAL NATIONAL	1 359 (318 807)	608 (99 415)	740 (204 249)	11 (15 143)	

^a Indique le pourcentage de servitudes de conservation qui permettent des activités agricoles **non** le pourcentage d'acres sur lesquels des activités agricoles sont permises.

^b Trois servitudes de conservation (13 500 acres) en partenariat entre CNC et CI, de sorte que le nombre total d'acres pour lesquels un reçu fractionné a été délivré et le nombre total d'acres ne sont pas la somme exacte des colonnes.

^c Y compris les servitudes dont l'organisme grève les terres avant la vente.

^d Certaines utilisations agricoles sur toutes les propriétés, mais la SC peut ne toucher que la portion de la propriété qui n'inclut pas la partie productive.

^e Une de ces SC a été « vendue » en échange de travail d'amélioration de l'habitat plutôt que d'un versement en espèces.

^f Les trois organisations repérées, mais qui ne participaient pas, sont la Newfoundland and Labrador Legacy Nature Trust, la Island Nature Trust à l'Île-du-Prince-Édouard et la Tula Farmland Trust au Nouveau-Brunswick.

^g On n'a pas communiqué avec la Oak Ridges Moraine Land Trust, cette superficie a été tirée de son site Web <http://www.oakridgesmoraine.org> le 8 août 2007.

* Ces servitudes sont censées être terminées bientôt, mais on été retenues parce qu'elles sont particulières à l'agriculture.

a) Servitudes de conservation inscrites depuis l'adoption de la législation

La tendance relative à l'utilisation des SC depuis l'adoption des lois provinciales est intéressante, puisqu'elle reflète peut-être l'efficacité accrue avec laquelle les organismes utilisent cet outil, ainsi que le degré auquel les propriétaires fonciers consentent à céder des SC lorsque celles-ci sont mieux connues.

On a demandé à chacune des organisations sondées le nombre de SC inscrites chaque année depuis le début de son programme. Toutes les organisations ne possédaient pas ce renseignement sous cette forme; l'information disponible est présentée au tableau 5. En règle générale, les organismes qui ont suivi le nombre de SC inscrites par année ont fait état d'une accélération du nombre des SC cédées au fil du temps. Les raisons en sont peut-être l'adoption de nouvelles lois ou la modification des lois, l'efficacité accrue de l'exécution par les organismes, l'utilisation accrue des paiements versés pour les SC par certains organismes, la plus grande participation des propriétaires fonciers et le fait que ceux-ci connaissent mieux les SC et éprouvent moins de craintes à s'en servir comme outil de conservation.

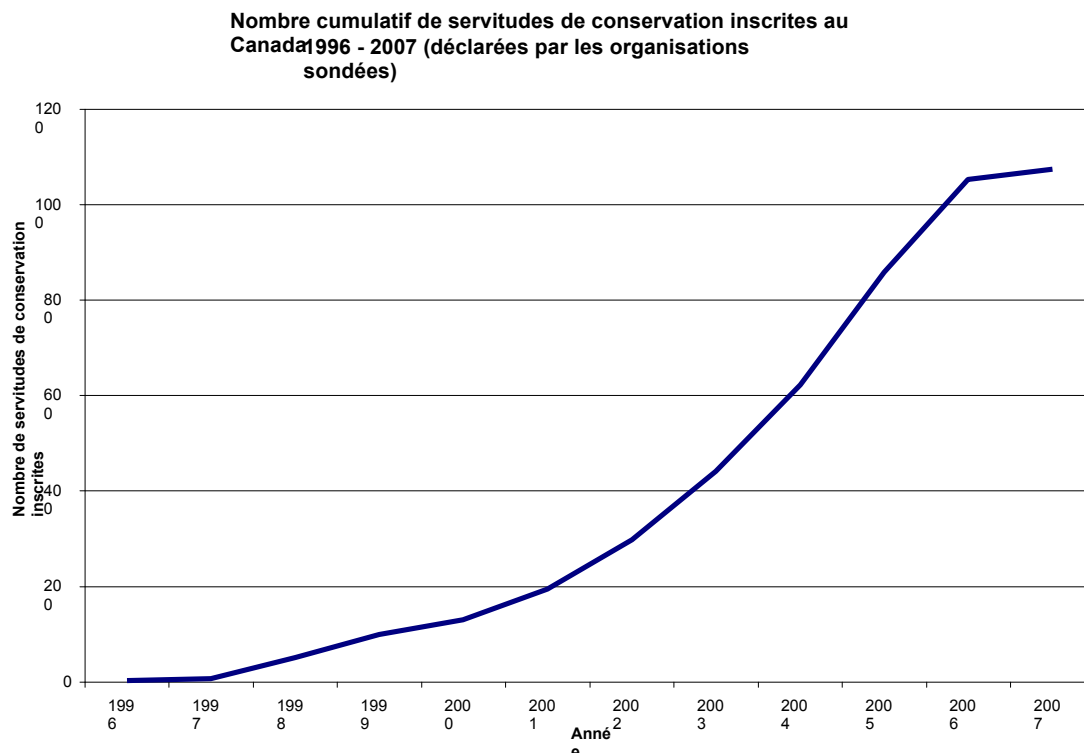
Tableau 5 : Nombre de servitudes de conservation inscrites chaque année, par organisation

Organisme	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Colombie-Britannique												
Canards Illimités Canada						1				1	1	
The Land Conservancy		1	28	6	7	8	28	24	21	55	3	40*
Alberta												
Canards Illimités Canada					10				24	10	1	9
Saskatchewan												
Canards Illimités Canada				5					19	59	49	60**
Conservation de la nature Canada		1	2	1	1	1	10	25	20	20	28	3**
Agriculture et Alimentation Saskatchewan		2	2	9	3	5	6	11	7	21	42	
Environnement Saskatchewan			8	9	9	10	10	10	10	1	1	
Manitoba												
Canards Illimités Canada					2	2	3	5	18	8	5	13
Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba				18		30	41	60	60	60	60	10**
Ontario												
Conservation de la nature Canada	2	1	3	5	6	3	2	4	1	0	0	
Québec												
Conservation de la nature Canada								2	1	2	3	4*

* prévu pour 2007

** à ce jour (30 avril 2007)

Figure 1 : Nombre cumulatif de servitudes de conservation inscrites au Canada



La croissance régulière de l'utilisation des SC depuis l'adoption de la législation qu'illustrent le tableau 5 et le graphique 1 est digne de mention. L'augmentation des servitudes en 1998 correspond à l'adoption de sa loi par le Manitoba. L'accroissement plus rapide après 2001-2002 vient en partie des programmes de The Land Conservancy en Colombie-Britannique et de la Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba. The Land Conservancy impute l'expansion de son programme à la connaissance accrue, tandis que la Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba l'attribue à l'inclusion des SC payées. La Saskatchewan a aussi beaucoup contribué à l'accroissement au début des années 2000 parce que Conservation de la nature Canada a commencé à payer des SC et que le gouvernement a grevé de SC les terres publiques qui étaient vendues (section III, 8, d ci-dessous).

2) Principaux objectifs des servitudes de conservation, par organisation sondée

Chacune des provinces définit des objectifs différents pour sa législation sur les SC, comme l'indique le tableau 1. En pratique, les objectifs des SC sont fortement influencés au Canada par les buts des organismes bénéficiaires qui les inscrivent. Les buts des principaux organismes sondés sont résumés au tableau 6.

Les résultats de l'enquête montrent que les trois principales raisons pour lesquelles les organismes inscrivent des SC peuvent être classées de la façon suivante :

1. La protection de la biodiversité
 - Douze organisations (50 p. 100 des répondants) ont cité la protection de la biodiversité comme principal objectif de leurs SC. Cela représente plus de la moitié de la superficie grevée d'une SC dont il a été fait état dans cette enquête.

- Six organisations (25 p. 100 des répondants) ont cité un objectif primaire ou secondaire associé à la conservation de la biodiversité (p. ex., les prairies indigènes, une espèce cible, les caractères naturels d'un paysage, un habitat résiduel). Un peu moins du quart de la superficie grevée d'une SC dont il a été fait état dans cette enquête est protégé au moins en partie à des fins associées à la biodiversité.
2. La protection de terres humides, de sources d'eau et d'aires riveraines
- Neuf organisations (38 p. 100 des répondants) ont inscrit la protection de terres humides, d'aires riveraines, de bassins hydrographiques ou de sources d'eau comme objectif primaire ou secondaire de leurs servitudes. Près de la moitié de la superficie grevée d'une SC dont il a été fait état dans cette enquête est représentée par ces organisations.
3. La protection de paysages agricoles productifs
- Quatre organisations (<2 p. 100 des répondants) ont mentionné comme objectif la protection de paysages agricoles productifs. Trois pour cent de toute la superficie grevée d'une SC dont il a été fait état dans cette enquête est inscrit à cette fin. Bon nombre des autres organisations sondées inscrivent des SC sur des terres agricoles lorsque l'utilisation actuelle des terres est compatible avec leurs principaux buts en matière de conservation (p. ex., la conservation de la biodiversité ou des milieux humides).
 - Deux organismes ont mentionné que la protection des terres agricoles contre l'expansion urbaine et industrielle, et la fragmentation qui leur est associée, est leur principale raison d'établir des servitudes de conservation.
 - Selon un organisme qui s'emploie à protéger les pâturages, des prairies bien régies protègent la biodiversité, le bassin versant et les utilisations agricoles, et ces facteurs ne s'excluent pas mutuellement.
 - Une organisation inscrit des SC sur des terres dont le sol est cultivé de façon traditionnelle (p. ex., culture fourragère, pommes de terre et maïs accompagné de cultures de couverture) afin que la sauvagine puisse se nourrir en hiver.

Veillez remarquer que les pourcentages ci-dessus n'égalent pas 100 p. 100, puisque certaines organisations ont mentionné plus d'un objectif, comme l'indique le tableau 6.

Tableau 6 : Objectifs des servitudes de conservation, par organisation

Organisme de conservation	Objectif déclaré
Colombie-Britannique	
Canards Illimités Canada	Protection des milieux humides et des terres agricoles traditionnelles
Conservation de la nature Canada	Protection de la biodiversité
The Nature Trust	Protection de la biodiversité
The Land Conservancy	Protection de la biodiversité et des bassins versants
Alberta	
Canards Illimités Canada	Protection des milieux humides
Conservation de la nature Canada	Protection de la biodiversité
Alberta Conservation Association	Protection de la biodiversité

Southern Alberta Land Trust Society	Protection des paysages où se pratique l'élevage de bestiaux et, par conséquent, des bassins versants et de la biodiversité
Saskatchewan	
Canards Illimités Canada	Protection des milieux humides
Conservation de la nature Canada	Protection de la biodiversité
Agriculture et Alimentation Saskatchewan	Protection des milieux humides et des prairies indigènes
Environnement Saskatchewan	Protection de la biodiversité
Manitoba	
Canards Illimités Canada	Protection des milieux humides
Conservation de la nature Canada	Maintien des qualités naturelles du paysage
Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba	1. Protection des milieux humides de haute qualité 2. Protection des prairies indigènes 3. Protection des aires riveraines 4. Protection des bassins versants
Ontario	
Canards Illimités Canada	Maintien de l'habitat dans son état actuel
Conservation de la nature Canada	Protection d'une cible : une espèce ou un système
Ontario Farmland Trust	Empêcher l'expansion urbaine et industrielle sur les terres agricoles
Thames Talbot Land Trust	Protection du cours supérieur et des aires riveraines de la rivière Thames et des restes de la forêt carolinienne
Québec	
Conservation de la nature Canada	Protection de la biodiversité; mettre un frein à la modification de l'utilisation des terres et protéger l'habitat des espèces en péril
Canada atlantique	
Conservation de la nature Canada (Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick)	Protection de la biodiversité
Nova Scotia Nature Trust	Protection de la biodiversité sur des terres ayant une importance écologique
Ecology Action Centre – Heliostrust	Protection de fermes productrices contre la fragmentation et la spéculation foncière

3) Restrictions courantes en matière d'utilisation des terres

Les SC sont des outils relativement souples, dans lesquels les limitations relatives à l'utilisation des terres sont négociées au cas par cas. Pour que les objectifs mentionnés dans la législation provinciale (tableau 1) ainsi que ceux de chacune des organisations de conservation (tableau 6) soient atteints, le cadre de toutes les SC est assez uniforme. Toutes les organisations sondées ont mentionné que les restrictions de chacune des servitudes sont négociées de telle façon qu'elles protègent les caractères environnementaux importants (p. ex., l'habitat de la Chevêche des terriers) et sont compatibles avec les besoins et les désirs du propriétaire foncier (p. ex., le pâturage du bétail).

Les restrictions quant à l'utilisation des terres vont de celles qui sont très limitatives à celles qui le sont peu, et peuvent être classées dans les quatre grandes catégories suivantes :

1. Aucune utilisation ou terres réservées – On établit en règle générale ces restrictions pour protéger un caractère environnemental particulièrement sensible à l'activité de l'être humain (p. ex., des dunes de sable, l'habitat de nidification du Pluvier siffleur); ce sont par conséquent les plus limitatives. Ce genre de servitudes n'autorisent aucune nouvelle activité d'utilisation des terres, y compris, entre autres, l'enlèvement de la végétation, le labourage du sol, la construction de bâtiments, de routes ou de sentiers, l'utilisation de véhicules tous terrains ou le lotissement. Elles peuvent, ou non, permettre une utilisation récréative ayant peu d'incidences, comme la randonnée. Ces servitudes peuvent autoriser la poursuite des utilisations existant déjà, comme un chalet saisonnier.
2. Pas de défrichage, pas de labourage, pas de drainage – Ces restrictions sont un peu moins limitatives que les premières et sont en général utilisées lorsque le caractère environnemental à protéger est sensible à certaines activités, mais moins sensible à d'autres (p. ex., cultiver les prairies indigènes c. faire paître le bétail dans les prairies indigènes). Ce genre de servitude ne permet pas l'abattage d'arbres, le travail du sol ni le drainage des milieux humides. Le propriétaire peut conserver le droit de récolter le foin, de faire paître les couvertures fourragères permanentes, de se servir des sentiers et des routes existant déjà ou de vivre dans la propriété.
3. Utilisation forestière et agricole limitée – Ces restrictions permettent une utilisation des terres compatible avec des normes de pratique précises considérées comme bénéfiques pour l'état environnemental de la propriété, et limitent les activités censées diminuer les fonctions écologiques ou les avantages environnementaux souhaités. Ce genre de servitude peut autoriser la culture de certaines plantes qui fournissent de la nourriture à la sauvagine en hiver (p. ex., du chaume de maïs et une culture de couverture), mais non une très grande serre. Ou encore, un propriétaire foncier peut conserver le droit d'abattre des arbres conformément à un plan de gestion forestière axé sur la conservation préparé par un praticien forestier agréé, mais non celui de couper des arbres dans une aire riveraine vulnérable.
4. Aménagement limité – Les restrictions de ce type sont les plus souples et visent essentiellement à autoriser la plupart des formes d'utilisation agricoles ou d'utilisation des ressources renouvelables. Des notes de couverture peuvent être nécessaires pour maintenir de grandes étendues de terre et aucun lotissement n'est autorisé. Le remplacement des bâtiments peut être permis si ceux-ci complètent l'objectif initial de la SC. Elles sont parfois appelées servitudes des « espaces ouverts ».

Bien qu'il existe assurément des restrictions qui entrent dans les catégories « aucune utilisation » et « aménagement limité », la plupart des restrictions que renferment les SC négociées par les organismes sondés sont classées « pas d'abattage, pas de labourage, pas de drainage » et « utilisation forestière et agricole limitée ».

En ce qui concerne plus particulièrement les usages agricoles, 20 des 24 fiducies foncières interviewées continuent de permettre une certaine forme d'agriculture sur au moins certaines des terres pour lesquelles elles détiennent une SC (tableau 4); quatre organisations seulement ne permettent aucune utilisation agricole. Les formes d'agriculture les plus couramment autorisées sont le pâturage et la récolte du foin. Le moment où le pâturage et la récolte du foin sont permis ainsi que les méthodes utilisées

peuvent être décrits dans la SC, ou dans un accord de gestion distinct. Trois fiducies foncières permettent, ou permettraient, aussi la production agricole.

Comme l'explique l'annexe A, l'importance des restrictions a une influence sur la valeur estimée de la SC. En général, plus la SC est limitative et plus le propriétaire foncier renonce à ses droits, moins l'utilisation des terres est flexible et, par conséquent, plus la valeur de la SC est élevée. À l'inverse, les servitudes les moins restrictives limitent peu l'utilisation de la propriété et ont en général une plus faible valeur. Toutes choses étant égales par ailleurs, la valeur d'une SC permettant un « aménagement limité » est inférieure à celle d'une servitude n'autorisant « aucune utilisation ».

4) Facteurs limitant l'exécution de servitudes de conservation

On a demandé aux répondants s'ils inscriraient plus de SC qu'ils n'en détiennent à l'heure actuelle et, si oui, quels sont les facteurs pouvant limiter leur capacité de le faire.

Bien que la plupart des organismes sondés aient dit vouloir accroître le nombre de SC qu'ils exécutent, ce n'était pas le cas de deux organismes. Ceux-ci se sont dits préoccupés par les incertitudes qu'ils perçoivent sur le plan juridique à propos des SC (p. ex., si une servitude était contestée, le tribunal la confirmerait-il) et les ressources humaines et financières éventuellement importantes nécessaires pour assurer la surveillance et l'intendance à long terme des propriétés grevées d'une SC par rapport aux avantages des SC. Une troisième organisation a laissé entendre que les SC ne sont peut-être pas pour elle le meilleur outil possible et qu'elle ne cherchera peut-être pas à en obtenir d'autres.

Bon nombre des organisations qui veulent augmenter le nombre de SC qu'elles détiennent les considèrent comme un autre outil leur permettant d'atteindre leurs objectifs de conservation. Plutôt que d'être propriétaire à part entière et d'assumer les responsabilités du propriétaire, l'organisation de conservation devient essentiellement partenaire du propriétaire foncier pour la protection ou la gestion de caractères importants du paysage. Certaines organisations (environ 1 p. 100) sur certains projets considèrent les SC comme un arrangement temporaire par lequel un propriétaire foncier leur donnera en fin de compte complètement la propriété, ou la leur vendra, mais la plupart préfèrent que le bien-fonds reste grevé d'une SC et qu'un réseau de propriétaires fonciers soucieux de conservation soit créé dans toute la campagne.

Le principal facteur, et de loin, qui limite l'acquisition d'autres SC est le financement. Soixante-quinze pour cent des organismes sondés ont dit soit ne pas avoir l'argent ou le personnel nécessaire pour exécuter le programme ou s'acquitter des obligations à long terme en matière d'intendance (p. ex., la surveillance annuelle des restrictions).

Seize pour cent des organisations sondées ont ajouté que les propriétaires fonciers sont encore mal renseignés à propos des SC, ou craignent le caractère perpétuel des servitudes et que cela a des effets négatifs sur la capacité des organisations d'inscrire plus de SC.

En Colombie-Britannique, on considère que la Réserve de terres agricoles (RTA) limite l'intérêt pour les SC. Cette réserve est une zone désignée à usage agricole dans toute la province. Selon le paragraphe 22(2) de la *Agricultural Land Commission Act* de la province, une convention de conservation qui interdit l'agriculture sur les terres de la RTA n'est pas en vigueur tant qu'elle n'a pas été approuvée par la Commission des terres agricoles. En théorie, la législation de la Colombie-Britannique sur les SC et la loi

sur la RTA ne sont pas nécessairement contradictoires et, dans de nombreux cas, peuvent se compléter l'une l'autre. Par exemple, la loi sur la RTA ne doit pas empêcher les conventions de conservation qui encouragent le pâturage dans les parcours naturels. En pratique cependant, la Commission de la RTA n'autorise pas en règle générale ce genre de conventions, parce que celles-ci ne permettent pas de cultiver le sol, ni d'autres formes d'agriculture. Elle a par contre approuvé 70,5 p. 100 des demandes de retrait de terres de la RTA pour des raisons d'aménagement (Green, 2006).

La *Loi sur les terres protégées* de l'Ontario a été modifiée en 2005. Bien que les changements apportés soient considérés comme nécessaires et positifs, le règlement d'application de cette loi n'a pas encore été rédigé. Pour cette raison, certains facteurs ne sont pas connus et une organisation a cessé de signer d'autres SC jusqu'à ce que le règlement ait été écrit.

5) Facteurs limitant l'intérêt des propriétaires fonciers pour les servitudes de conservation

Les organismes de conservation ont mentionné trois facteurs limitant l'intérêt des propriétaires fonciers pour les SC.

1. La situation économique du donateur éventuel.
2. Le fait pour les propriétaires d'être mal renseignés.
3. Les problèmes associés à la structure des servitudes (le caractère perpétuel, les restrictions, les difficultés que présente le jargon juridique, etc.).

Selon cinq organisations, les avantages fiscaux du don de SC ne constituent pas un stimulant adéquat pour les propriétaires fonciers, en particulier les producteurs agricoles. D'après l'une d'elles, si plus de SC étaient achetées, l'intérêt serait plus grand. Ayant remarqué ce qui précède, un certain nombre de donateurs (surtout en Colombie-Britannique) n'ont pas accepté de reçu à des fins fiscales et ont simplement donné des SC qui, pour la plupart, grèvent des propriétés récréatives, plutôt que des terres dont ils tireraient un revenu.

Sept organisations ont mentionné que le fait pour les propriétaires fonciers d'être mal renseignés ou de mal connaître les SC limite leur intérêt. D'après six organisations, la structure des SC, en particulier leur caractère perpétuel, limite la participation des propriétaires fonciers.

Les conclusions de cette enquête sont appuyées par Kabii et Horwitz (2006), qui expliquent que quatre concepts influencent la participation des propriétaires fonciers aux programmes de SC : la situation financière, les caractéristiques statistiques du propriétaire foncier, la connaissance des programmes et les perceptions des risques et des avantages (financiers ou autres) du programme lui-même. La philosophie et les valeurs des propriétaires fonciers en ce qui concerne leur éthique de la conservation et la façon dont ils envisagent leur rôle pour ce qui est d'assurer un environnement sain pour la société sous-tendent ces quatre points.

6) Influence de l'éducation et des communications sur l'intérêt pour les servitudes de conservation

Dix-sept organisations (71 p. 100 des répondants) font du travail pour renseigner les propriétaires fonciers à propos des SC. Les méthodes utilisées sont la diffusion de

communiqués lorsque de nouvelles servitudes sont conclues, la rédaction d'articles dans les revues, les bulletins ou les journaux (voir un exemple à l'annexe D), l'information diffusée à propos des SC dans les sites Web, des brochures et des feuillets de renseignements, des ateliers, l'assistance ou la participation à titre de conférencier à des manifestations ciblant les propriétaires fonciers et l'installation de kiosques à des salons professionnels.

Deux des sept organisations qui ont répondu ne pas activement promouvoir leurs programmes de SC ont des régions très ciblées et ne communiquent qu'avec les propriétaires de biens-fonds sur lesquels elles veulent inscrire une SC. Les autres fiducies foncières ne font pas activement la promotion des SC parce qu'elles ne veulent pas les utiliser plus qu'actuellement.

Toutes les organisations qui font de l'éducation à un degré ou à un autre y voient au moins un certain avantage et la plupart considèrent cet avantage comme important.

La plus grande partie des organisations qui ont inscrit un grand nombre de SC dans une région donnée croient qu'il existe un seuil au-delà duquel la plupart des propriétaires fonciers connaissent et comprennent le concept des SC. Les activités éducatives sont très prioritaires jusqu'à ce point. Les adoptants précoces concluent des accords de SC et renseignent, croit-on, leur famille et leurs voisins. Selon les répondants, il en se produit un regroupement de SC dans le paysage lorsque les propriétaires fonciers d'une région se familiarisent avec les SC, et les acceptent par conséquent mieux.

Quatre organisations (16 p. 100 des répondants) ont mentionné que, comme le seuil de sensibilisation avait été atteint, la demande pour leurs programmes de SC dépasse leur capacité d'exécuter rapidement de nouvelles SC. Cependant, comme Kabii et Horwitz (2006) l'affirment, certains propriétaires fonciers peuvent tout de même ne pas désirer participer à une SC, même lorsque la compréhension et la sensibilisation sont élevées, puisque l'acceptabilité des SC pour un propriétaire en particulier dépend aussi de ses besoins, de ses buts, de sa situation socioéconomique et de ses attitudes envers la conservation et l'environnement.

Certaines organisations ont commencé à focaliser leurs activités de communication sur les avocats, les comptables, les spécialistes des hypothèques, les agents d'immeuble, les planificateurs financiers et les administrations municipales. Ces fournisseurs de services sont ciblés parce qu'ils sont en général consultés pour l'inscription des SC et qu'une plus grande sensibilisation simplifie le processus et réduit les coûts; ils peuvent aussi promouvoir les SC lorsqu'ils offrent des services de planification financière, successorale ou municipale aux propriétaires fonciers.

7) Frais administratifs associés aux servitudes de conservation

Pour un organisme de conservation, la seule différence entre le coût des SC données, des SC payées et des SC à reçu fractionné est l'argent versé aux propriétaires fonciers dans le cas des SC payées ou à reçu fractionné. Quelques organisations ont également fait remarquer qu'il peut falloir un petit peu plus de temps pour une SC donnée si elle passe par le Programme des dons écologiques, mais que sinon les frais administratifs sont très semblables.

Il y a trois composantes administratives pour les détenteurs de SC :

1. L'acquisition

2. L'intendance
3. La défense éventuelle

L'acquisition d'une SC commence avec les négociations initiales et se poursuit jusqu'à l'inscription de la SC. Les coûts associés à cette étape sont en général le temps du personnel et les frais généraux, juridiques et d'évaluation, un inventaire de référence nécessaire par la suite pour la surveillance et un arpentage ou une évaluation environnementale, au besoin.

L'intendance d'une SC suppose normalement qu'on communique à intervalles réguliers avec les propriétaires fonciers et qu'on surveille régulièrement le site pour veiller à ce que les restrictions et les exigences en matière de gestion stipulées dans l'accord sont suivies. Les coûts connexes sont en général le temps du personnel et les frais généraux, les frais de déplacement, l'équipement sur le terrain (p. ex., unité GPS, caméra) et la préparation d'un rapport.

« Défense éventuelle » renvoie à la possibilité d'avoir à défendre une SC sur le plan juridique. Les restrictions de nombreuses SC ne seront jamais transgressées, mais une enquête menée en 1999 par la Land Trust Alliance a découvert qu'au moins 7 p. 100 des SC sont violées à un degré ou à un autre (Brewer, 2003). Cette enquête a également constaté que les infractions ne sont en général pas commises par les propriétaires fonciers initiaux. S'il y a infraction, l'organisme de conservation doit décider s'il intentera une action en justice; les coûts éventuels sont le temps du personnel et les frais généraux et juridiques.

Les organisations sondées définissent et suivent les frais d'administration très différemment et l'éventail des frais d'administration moyens par projet varie entre 2 000 \$ et 120 000 \$. L'écart est grand, en raison de différences entre ce que les organisations classent dans les frais administratifs et entre le prix de certains services dans les diverses régions. Par exemple, les évaluations sont en général plus coûteuses en Ontario ou en Alberta qu'en Saskatchewan.

Tableau 7 : Frais d'administration moyens et description, par province

Province	Nombre d'organismes	Frais d'administration moyens/projet	Commentaires
C.-B.	4	8 917 \$	Deux organismes suivent le temps du personnel et les frais généraux ainsi que le coût des évaluations environnementales, des évaluations et de la base de référence; un organisme ne suit que les frais juridiques et le coût de la base de référence; un organisme ne suit que le temps du personnel.
Alb.	3	27 000 \$	Un organisme fait état de frais « variables »; deux organismes suivent les frais généraux, le temps du personnel, le soutien administratif, les frais juridiques, et le coût des évaluations, des déplacements du personnel et de la base de référence. Le coût des évaluations est élevé en Alberta par suite de la forte demande pour les services professionnels dans cette province.
Sask.	4	7 000 \$	Un organisme fait état de coûts « variables »; deux organismes ne suivent pas les frais d'administration; un organisme donne des estimations pour le temps du personnel, les frais généraux, les frais juridiques et les services d'évaluation.

Man.	3	2 000 \$	Un organisme fait état de coûts « variables »; un organisme fait état de frais d'administration moyens de 150 \$/acre; un organisme fait état de coûts, mais n'inclut pas les frais juridiques.
Ont.	4	57 500 \$	Trois organismes font état de frais d'administration moyens se situant entre 15 000 \$ et 25 000 \$ par projet; un organisme fait état de frais d'administration moyens élevés jusqu'à maintenant, biaisés du fait qu'un gros projet a nécessité des négociations, une évaluation et un arpentage coûteux. Les frais types (tous les organismes de l'Ontario) sont les frais généraux, les frais juridiques, les frais d'arpentage, le coût de l'évaluation et le temps du personnel pour l'inventaire, la négociation et la surveillance.
Qc	1	15 000 \$	Frais généraux, temps du personnel/des consultants, honoraires des évaluateurs, frais juridiques (ce qui n'inclut pas les frais d'arpentage, qui peuvent être importants dans certaines situations).
Canada atlantique	3	13 000 \$	Un organisme fait état du temps du personnel, des frais généraux, des frais juridiques et du coût des évaluations; un organisme fait état du coût pour les réunions avec les propriétaires fonciers, l'évaluation des sites, les approbations internes, la base de référence, les frais juridiques et d'évaluation et le coût de l'affectation; un organisme ne fait état que du temps du personnel et des frais juridiques.
Total	22	19 236 \$	Moyenne non pondérée pour toutes les provinces

Tableau 8 : Frais d'administration moyens et description, par organisation

Organisme	Frais d'administration moyens/projet	Description des dépenses administratives
C.-B.		
Canards Illimités	11 000 \$ – 12 500 \$	Temps du personnel et frais généraux, évaluation environnementale, évaluation, base de référence. Plus environ 1 000 \$ par année pour l'intendance
Conservation de la nature Canada	5 000 \$	Temps du personnel, frais généraux, évaluation juridique
The Nature Trust	8 000 \$ - 12 000 \$	Base de référence, frais juridiques – les arpentages sont payés par le propriétaire foncier; plus le personnel et l'évaluation
The Land Conservancy	1 500 \$	Temps du personnel
Alb.		
Canards Illimités	variable	Frais juridiques, évaluation, temps du personnel, fonds pour le respect/la surveillance
Conservation de la nature Canada	40 000 \$	Frais généraux, temps du personnel, soutien administratif, frais juridiques, évaluation, déplacements, base de référence – les dons écologiques peuvent prendre plus de temps
Alberta Conservation	s.o.	s.o.

Association		
Southern Alberta Land Trust Society	12 000 \$ – 15 000 \$	Évaluation, frais juridiques, base de référence, négociations (consultant), pas le temps du personnel
Sask.		
Canards Illimités	variable	Frais juridiques, évaluation, temps du personnel, fonds pour le respect/la surveillance
Conservation de la nature Canada	7000 \$	Temps du personnel, frais généraux, frais juridiques, évaluation – peu de différences entre SC payées et données
Agriculture et Alimentation Saskatchewan	pas suivi	
Environnement Saskatchewan	pas suivi	Temps du personnel, frais généraux, frais juridiques, évaluation
Man.		
Canards Illimités	variable	Frais juridiques, évaluation, temps du personnel, respect/surveillance
Conservation de la nature Canada	2 000 \$	Temps du personnel; n'inclut pas les frais juridiques à 1 000 \$ + frais juridiques des donateurs lorsque la SC est donnée, un autre 1 000 \$
Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba	150 \$/ac	Temps du personnel – n'a recours ni à des avocats ni à des évaluateurs
Ont.		
Canards Illimités	80 000 \$ – 120 000 \$	Frais généraux, personnel, frais juridiques - dépend de la longueur des négociations, de la nécessité d'arpenter, du coût de l'évaluation
Conservation de la nature Canada	10 000 \$ - 20 000 \$	Temps du personnel associé à la base de référence, aux négociations et à la collecte de fonds pour l'intendance, frais juridiques et évaluation. Les SC achetées incluent aussi le temps du personnel pour la collecte des fonds pour le prix d'achat - dépend de la complexité de la servitude
Ontario Farmland Trust	15 000 \$	Frais juridiques, d'évaluation, comité foncier pour voir la propriété, PAS temps du personnel ni dotation
Thames Talbot Land Trust	25 000 \$	Le temps des bénévoles pas consigné, évaluation et base de référence sous-traitées
Qc		
Conservation de la nature Canada	15 000 \$	Frais généraux, temps du personnel/consultant, honoraires de l'évaluateur, frais juridiques (n'incluent pas les frais d'arpentage, qui peuvent être importants dans certaines situations)
Canada atlantique		
Conservation de la nature Canada – Nouvelle-Écosse et	25 000 \$	Personnel, frais généraux, frais juridiques, évaluation

Nouveau-Brunswick		- n'inclut pas les coûts à long terme (surveillance ou défense)
Nova Scotia Nature Trust	11 000 \$	Réunions avec le propriétaire foncier, évaluation du site, comité des propriétés et approbation du conseil, base de référence, frais juridiques, évaluation, célébration
Ecology Action Centre - Heliostrust	3 000 \$	Temps du personnel, frais juridiques

Bien que les organisations de conservation soient tenues en loi de faire preuve de diligence raisonnable pour veiller à ce que les conditions des SC soient respectées, les lois provinciales ne prescrivent rien de précis et les différents organismes ont des normes différentes. Le niveau de détail et l'information que chacune des organisations exige pour ses bases de référence et ses programmes d'intendance peuvent varier (National Ecogift Monitoring Survey, 2004). La plupart des organisations tiennent compte du respect des restrictions et de la santé écologique de la propriété lorsqu'elles recueillent des renseignements (c.-à-d. constituent la base de référence) sur l'état de la propriété et qu'elles suivent (c.-à-d. effectuent la surveillance) celui-ci. Certaines organisations procèdent à des inventaires biophysiques complets comme base de référence, tandis que d'autres réalisent un photo journal élémentaire avec des cartes GPS pour établir l'état actuel de la propriété. La plupart des organisations font les visites de surveillance une ou deux fois par année, d'autres moins souvent. Certaines organisations embauchent des consultants pour ce travail, ce qui peut augmenter les frais administratifs. Comme l'illustre le tableau 7, ces différences se traduisent en dépenses très différentes pour le coût par projet des services professionnels et du temps du personnel.

8) Leçons que les organismes qui exécutent des servitudes de conservation ont apprises

Les lois relatives aux SC sont en place depuis 4 à 12 ans au Canada. Au cours de cette période, les organismes qui les exécutent ont peaufiné leurs méthodes pour utiliser plus efficacement cet outil. L'enquête a regroupé les réponses des organisations bénéficiaires de SC dans certains domaines clés, dont il est question ci-dessous.

a) Améliorations apportées aux accords des servitudes de conservation et aux protocoles d'intendance

Dix des organismes interviewés (42 p. 100 des répondants) ont dit avoir réécrit des parties de leur document sur les SC, particulièrement ce qui a trait aux restrictions, pour rendre les servitudes plus faciles à comprendre pour les propriétaires fonciers, simplifier la surveillance et l'application, et les rendre plus faciles à défendre si elles sont contestées. Une organisation a aussi adapté ses restrictions à la modification des conditions du paysage, comme l'implantation rapide des éoliennes dans le sud de l'Alberta.

La tendance est aux restrictions très simples et très claires qui sont faciles à surveiller. Certains organismes n'utilisent, ou ont l'intention de n'utiliser, que des restrictions (p. ex., pas de culture, pas d'herbicides ni de fertilisants, aucun nouveau bâtiment, aucune construction de route) simples à surveiller; ils s'efforcent de travailler avec les propriétaires fonciers à la préparation d'accords ou de plans de gestion volontaires dont le propriétaire et le caractère naturel que la servitude protège bénéficient (p. ex., charge

de bétail et rotation des champs, plans de gestion des pesticides, capacité de charge récréative, plans d'abattage sélectif). Ou encore, ils utilisent d'autres outils comme stimulants pour influencer les mesures de gestion (p. ex., programmes de partage des coûts pour les dispositifs d'abreuvement à distance).

De nombreuses organisations mettent aussi en ce moment à jour les protocoles de surveillance et les modèles de rapports pour la base de référence² afin de mieux suivre chacune des restrictions de la SC. Par exemple, si la servitude interdit l'élargissement des sentiers, la base de référence doit comporter des renseignements clairs et complets sur les sentiers existant actuellement et la largeur de ces sentiers doit être consignée au cours de chacune des visites de surveillance.

b) Apparition des servitudes de conservation payées

Six organismes (25 p. 100 des répondants), tous de la région des Prairies, ont ajouté un important volet SC payées à leur programme afin d'accroître la participation. Des SC ont aussi été achetées par deux organisations en Colombie-Britannique et en Ontario; un de ces organismes a l'intention de continuer à acheter des servitudes dans les deux régions, plus précisément sur des terres agricoles, tandis que l'autre n'a pas de plan particulier à ce sujet. Une organisation a acheté un petit nombre de SC au Québec, mais ne s'attend pas à beaucoup élargir ce programme. Les trois organisations en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec qui n'ont pas l'intention de continuer à payer des SC prévoient affecter plutôt leurs ressources à l'achat de terres.

Deux autres organisations – une dans les Prairies et une au Canada atlantique – ont offert des SC payées depuis le début de leur programme de servitudes. Deux autres (une en Ontario et l'autre en Alberta), qui travaillent surtout avec des producteurs agricoles, achèteraient des SC si le financement n'était pas un facteur limitatif.

Chacune des organisations qui déboursent de l'argent pour des SC (ou aimeraient le faire) travaillent surtout sur des terres agricoles dont les propriétaires fonciers :

- 1) dépendent en général de leurs terres pour subsister;
- 2) ne voient pas beaucoup d'avantages à un reçu pour don de bienfaisance.

Les données et les preuves empiriques recueillies montrent que de nombreuses (77 p. 100) SC sont inscrites sur des terres au moins en partie utilisées à des fins agricoles, mais il est peu probable que des propriétaires fonciers qui tirent leur principal revenu de l'agriculture ou de l'élevage (plus précisément les grandes fermes d'agriculture mixte, les ranchs, les fermes laitières, les exploitations de cultures de plein champ annuelles ou spécialisées) inscrivent une SC sur une grande proportion de leur exploitation, à moins que l'accord de servitude ne soit compatible avec leurs objectifs opérationnels. Selon une enquête effectuée par Brown et Trout (2003), une grande partie des propriétaires fonciers qui manifestent de l'intérêt pour les SC tirent une bonne portion de leur revenu de sources extérieures à la ferme, tandis que ceux qui tirent leur principal revenu de l'agriculture sont moins susceptibles de conclure une SC. Les terres de ces exploitations, tout en jouant un rôle environnemental important, sont aussi un élément précieux de l'actif de l'entreprise; en inscrivant une SC, les propriétaires fonciers peuvent renoncer à certaines options d'affaires. Cette hypothèse est appuyée par un sondage téléphonique de la Saskatchewan Wetland Conservation Corporation

² Présentation du rapport servant à consigner l'état de la propriété au moment où la servitude de conservation est inscrite.

(Metz, 1999) réalisé auprès de 297 propriétaires fonciers, selon lequel 70 p. 100 des répondants craignent que conclure une SC n'ait un effet négatif sur leurs options à long terme en matière de gestion des terres et ne réduise la valeur de leur propriété.

c) Reconnaissance des coûts et des exigences de la surveillance à long terme

Il faut surveiller les SC pour vérifier que les valeurs de conservation sont maintenues. Au moment où les SC ont commencé à être utilisées, de nombreux groupes n'ont pas tenu compte des répercussions financières à long terme de l'intendance. Certaines organisations ont depuis créé un fonds de dotation réservé à la surveillance et à la défense éventuelle des SC, fonds auquel elles contribuent à chacune des nouvelles servitudes.

d) Servitude de conservation utilisée par un gouvernement provincial

Le gouvernement de la Saskatchewan, par l'entremise d'Agriculture et Alimentation Saskatchewan, conclut des SC pour protéger des caractères naturels (p. ex., des milieux humides et des prairies indigènes et naturalisées) ou des terres de la Couronne provinciale *avant* qu'elles ne soient vendues. Au début, les servitudes de conservation autorisaient les utilisations agricoles existant déjà, comme le pâturage, mais elles peuvent maintenant permettre un développement limité, pour autant que celui-ci touche moins de 10 p. 100 de la superficie totale de la SC.

9) Possibilités pour l'avenir – Adaptations des servitudes de conservation

De nombreuses organisations sondées ont, de façon informelle, offert des suggestions sur les modifications qu'il serait possible d'apporter aux SC ou aux façons de les appliquer pour protéger des éléments importants du capital naturel et agricole. Bon nombre ont admis que, pour que les servitudes de conservation (ou agricoles) intéressent davantage les agriculteurs et les éleveurs, il faut un dossier commercial solide pour qu'ils grèvent leurs titres fonciers et limitent à leurs options de gestion à long terme. On pourrait élargir les programmes de SC :

- en adaptant la législation actuelle pour que les servitudes qui ciblent expressément la protection des terres agricoles à potentiel élevé (p. ex., la *Loi sur l'Institut de recherche agricole de l'Ontario* et les modifications apportées en 2005 à la *Loi sur les terres protégées*). On pourrait compléter cet effort en élargissant le programme de SC payées et en mettant sur pied un « Programme des dons agricoles » (voir l'annexe E). Certaines terres agricoles qui offrent des avantages sur le plan des BSE peuvent ne pas être admissibles aux avantages fiscaux attrayants du Programme des dons écologiques (section I, B, 1). Un programme semblable pour les terres agricoles, mettant l'accent sur le fractionnement des reçus, pourrait accroître la mise en place de SC par les producteurs agricoles.
- Par des programmes de « crédits de développement transférables » (CDT) grâce auxquels le secteur privé « paye pour la conservation ». Les promoteurs peuvent acheter des crédits des propriétaires de terres écosensibles ou de terres agricoles productives et peuvent s'en servir pour augmenter la densité de construction sur des terres qui conviennent mieux au développement. Une SC est inscrite sur le titre des terres importantes sur les plans agricole ou environnemental pour indiquer que le droit de construire a été enlevé sous forme de CDT. Souvent considérés comme une solution qui ne fait que des gagnants;

les besoins de la conservation et du développement peuvent être satisfaits par un programme de CDT bien conçu (Beale et Faye, 2006).

- Par des programmes « d'achat de crédits de développement », dans lesquels les crédits sont soit abolis à l'achat soit conservés pour la mise sur pied d'un programme de crédits transférables. Les gouvernements, en collaboration avec les ONG, financent ce type de programme aux États-Unis (Greenaway, 2003). Comme dans le cas des CDT, une SC est inscrite au moment où les crédits de développement sont enlevés.
- Par des programmes de « crédits d'impôt transférables », grâce auxquels un propriétaire foncier pour qui il serait plus avantageux de recevoir un paiement en espèces qu'un crédit d'impôt pourrait « vendre » ou « transférer » le reçu d'impôt qu'il a eu pour un don de SC à une autre personne, qui pourrait l'utiliser lorsqu'elle remplit sa déclaration annuelle de revenus (Colorado Department of Revenue, Taxpayer Service Division, 2007). Après que le Colorado et la Virginie ont mis des programmes de crédits d'impôt transférables en œuvre, la participation à leurs programmes de SC a augmenté.

III. Les servitudes de conservation – Un outil pour la conservation du capital naturel et le maintien des biens et des services écologiques des paysages agricoles?

A. Forces et limites apparentes des servitudes de conservation comme outil de conservation agroenvironnemental

Élargir ou adapter l'utilisation des SC pour maintenir le capital naturel et les BSE qui lui sont associés dans les paysages agricoles pourrait nous aider à progresser vers les objectifs agroenvironnementaux. Au cours des 12 années écoulées depuis les premières SC au Canada, les organismes ont acquis une expérience considérable de l'exécution et de l'évaluation des SC. Cette expérience a montré ce qui suit :

1. Il y a des lois fonctionnelles dans toutes les provinces, y compris celles où se trouve la plus grande partie des terres agricoles du Canada.
2. Les servitudes parviennent à conserver des caractères naturels, comme les milieux humides, les régions boisées et les prairies dans des terres agricoles productives et peuvent encourager l'utilisation durable à long terme de terres agricoles fragiles ou marginales.
3. Les servitudes ont un bon potentiel lorsqu'il s'agit de limiter les utilisations pouvant diminuer la capacité des terres agricoles d'offrir des BSE ciblés, y compris l'aménagement des terres agricoles à potentiel élevé.
4. On peut utiliser les servitudes, et on les utilise effectivement, pour cibler des caractères précis du paysage à des fins telles que la protection des sources d'eau et de l'habitat d'espèces en péril, ou la conservation de terres agricoles à potentiel élevé menacées par l'aménagement.

Les SC ont plusieurs caractères attrayants pour les propriétaires fonciers, les organisations non gouvernementales, les organismes gouvernementaux et les décideurs. Elles offrent :

1. La possibilité de reconnaître ce que font les propriétaires fonciers dont la gestion limite diverses utilisations passées, ou peut-être futures, des terres, et de les en récompenser. Ce qui peut être plus acceptable que des mesures réglementaires

- qui limitent l'utilisation sans offrir d'indemnisation, et peut être bien adapté à des situations où il est souhaitable de limiter certaines utilisations agricoles ou autres sur des terres fragiles ou vulnérables (p. ex., aires riveraines, milieux humides, terres marginales pour la production d'annuelles ou terres agricoles productives en milieu périurbain).
2. Une méthode d'évaluation particulière au contexte et basée sur le renoncement à des droits d'utilisation des terres, qui a évolué dans le marché et qui en règle générale est liée à la valeur des terres.
 3. Un instrument qui établit un lien officiel entre des gestionnaires des terres et des organisations de conservation ayant des intérêts communs en matière d'intendance, et qui peut-être contribue à renforcer l'éthique des propriétaires fonciers en ce qui concerne l'intendance et offre des possibilités de création de grands partenariats de gestion des terres par le truchement d'autres programmes complémentaires de conservation du sol, de l'eau et de l'habitat.
 4. Un contrat tangible, aux modalités claires, et un recours juridique soutenu par la législation dans les cas de non-observation.
 5. Une mesure qui peut être proactive pour empêcher les utilisations non durables dans les paysages naturels grâce à une récompense proportionnelle pour les « bons acteurs » qui ont maintenu leur capital naturel. Les SC pourraient de ce fait être un complément naturel pour des initiatives comme le Programme de couverture végétale du Canada ou le Programme national de gérance agroenvironnementale, et pourraient encourager et récompenser l'intendance à long terme des aires riveraines, des milieux humides ou des parcours indigènes fragiles.
 6. Un instrument de conservation prêt à l'emploi que les gouvernements tout autant que les ONG peuvent utiliser à grande échelle. Certains organismes gouvernementaux provinciaux, y compris Agriculture et Alimentation Saskatchewan, utilisent déjà la législation actuelle de façon innovatrice pour la conservation de l'environnement dans le contexte agricole.

Comme le présent article l'a mentionné, l'utilisation de la législation actuelle sur les SC pour les besoins du programme agroenvironnemental pourrait présenter quelques difficultés.

1. La négociation, l'administration et l'inscription des SC peuvent prendre du temps et être coûteuses.
 - *Cependant, par rapport à d'autres possibilités (p. ex., que le gouvernement ou des organismes de conservation soient propriétaires des terres, des changements réglementaires ou des programmes d'intendance volontaire), les coûts et les avantages sont peut-être comparables. Il faut pousser davantage l'analyse pour évaluer les SC en fonction d'autres options.*
2. Les méthodes d'évaluation actuelles reposent sur la valeur marchande des terres, qui, dans le cas de terres agricoles dont le potentiel pour le développement est faible, est déterminée par la capacité de production. Quoique fondés sur des méthodes d'évaluation des terres solides et contemporaines, les systèmes actuels d'évaluation ne tiennent peut-être pas pleinement compte des avantages des BSE non marchands fournis. Il s'ensuit que la valeur marchande estimée d'une SC qui produit des BSE importants (p. ex., un parcours naturel marginal qui fournit un habitat essentiel à des espèces en péril) peut être faible, alors que la valeur du capital naturel peut être relativement élevée. La valeur des

- SC n'est peut-être donc pas entièrement proportionnelle au degré ou à l'importance des BSE fournis.
- *De nouvelles méthodes d'évaluation des servitudes sur des caractères importants du capital naturel sont peut-être nécessaires. Ou encore, on pourrait établir un système de « bonis » tenant compte de la valeur de certains caractères particulièrement intéressants pour la conservation (p. ex., terres agricoles de classe 1).*
3. Le financement à long terme nécessaire pour la surveillance et le risque de devoir défendre une servitude sur le plan juridique.
 - *Le financement nécessaire à long terme pourrait être géré par la création de fonds de dotation au début des projets de SC. On peut atténuer le risque juridique en établissant des normes minimales en ce qui concerne la capacité des détenteurs de SC et un processus pour surveiller, faire respecter et défendre les SC (Pidot, 2005; Barstead, 2004).*
 4. Le financement peut être limité pour les SC payées.
 - *Il y a des exemples très novateurs de façons de financer les programmes qui encouragent la fourniture de BSE par les terres agricoles. Voici des exemples inhabituels, qui associent le consommateur acceptant de payer pour le capital naturel et les BSE, et le producteur acceptant d'assurer l'intendance à long terme du capital naturel et d'être indemnisé pour cela.*
 - i. *La Ville de New York a consacré 1,8 milliard de dollars à l'achat de terres et de SC sur 80 000 acres de zones humides, de plaines d'inondation et de cours d'eau importants pour protéger les sources d'eau dans les bassins versants qui l'entourent. Ces achats ont permis à la Ville d'épargner environ 6,2 milliards de dollars en frais d'épuration de l'eau. New York continue aussi d'investir chaque année dans des programmes d'intendance.*
 - ii. *De même, pour financer les programmes de conservation et d'espaces ouverts au Colorado, les électeurs ont adopté par référendum populaire une mesure en faveur de la perception d'une taxe de vente de 0,25 p. 100 pour les espaces ouverts.*
 5. La législation actuelle ne prévoit peut-être pas la conservation de l'éventail complet des caractères du capital naturel (p. ex., l'inscription de SC pour conserver des terres agricoles à potentiel élevé) dans toutes les provinces et n'autorise peut-être pas le gouvernement fédéral à détenir directement des SC dans toutes les provinces. Par exemple, le gouvernement fédéral n'est pas nommé parmi ceux qui peuvent détenir des SC en Alberta ou au Québec.
 - *Il faut procéder à une étude juridique plus détaillée pour déterminer les limites des lois actuelles dans ce domaine et recommander ce qu'il faut examiner et peut-être modifier. Il existe des précédents : la législation ou la réglementation sur les SC ont déjà été modifiées. Par exemple, en 2005, l'Ontario a modifié sa loi sur les SC pour qu'elle englobe les terres agricoles.*
 6. Les restrictions à long terme peuvent susciter des appréhensions chez certains propriétaires fonciers.
 - *En pratique, les SC sont en général des ententes perpétuelles, mais la plupart des lois provinciales prévoient des ententes à plus court terme si elles conviennent à la fois au propriétaire et à l'organisme bénéficiaire. La loi du Québec stipule une durée minimale de 25 ans. La législation de*

chacune des provinces prévoit la résiliation ou la modification des accords.

7. D'autres propriétaires fonciers peuvent au contraire s'inquiéter de ce que les limitations de la SC ne sont pas suffisamment contraignantes pour leurs successeurs. La souplesse des dispositions sur la résiliation et la modification peut donner à certains propriétaires l'impression que les SC ne sont « pas assez permanentes » (Kabii et Horwitz, 2006).
 - *Si une propriété est attestée écosensible, toute modification de la SC doit être approuvée par le ministre de l'Environnement, ce qui devrait rassurer quelque peu les propriétaires que cet aspect inquiète. Les propriétaires peuvent de plus, dans ce genre de cas, « superposer » les options de conservation en concluant une SC avec une organisation et en léguant leurs titres à un autre organisme convenable, assurant ainsi un haut degré de sécurité pour les caractères qu'ils veulent protéger lorsqu'ils ne seront plus propriétaires de ces terres.*
8. Le nombre de fiducies foncières existant à l'heure actuelle, leur capacité et ce sur quoi elles mettent l'accent ne permettent peut-être pas d'atteindre les objectifs agroenvironnementaux désirés.
 - *À l'heure actuelle, il n'y a que deux fiducies foncières au Canada qui se consacrent à la protection des terres agricoles, une à la protection des parcours naturels et deux autres qui ont répondu dans le questionnaire de l'enquête qu'elles inscriraient des servitudes visant à protéger les terres agricoles s'il y avait des dispositions à ce sujet dans leur législation provinciale. Pour que les SC aient une grande influence sur l'intendance du capital naturel des terres agricoles, il faudrait vraisemblablement investir dans des partenariats qui les exécutaient à grande échelle, notamment des arrangements établissant des liens avec la volonté des consommateurs de payer pour des SC sur le capital naturel, comme il en a été question au paragraphe 4 ci-dessus.*

B. Conclusion

Les résultats de cette analyse montrent que les organisations de conservation utilisent activement et avec succès les SC comme outil leur permettant de collaborer avec les propriétaires de terres privées afin d'atteindre des objectifs en matière de conservation des terres. À l'heure actuelle, les SC servent surtout à protéger la biodiversité, mais il semble qu'il y ait de bonnes possibilités d'en élargir la portée et l'utilisation pour atteindre des objectifs plus larges. La législation et les programmes actuels sur les SC contribuent à la promotion de certains objectifs agroenvironnementaux, en particulier la conservation des pâturages et des parcours naturels lorsque les objectifs de la conservation de la biodiversité sont complémentaires. La conservation de la biodiversité et la fourniture d'autres BSE, comme l'eau et l'air purs, la conservation du sol, la fourniture d'espaces ouverts et d'habitats pour les espèces sauvages, et la production viable de fourrage et de bétail, sont hautement compatibles; il est probable par conséquent que les SC existant à l'heure actuelle encouragent la fourniture d'un large éventail de BSE, outre les avantages pour la biodiversité.

Comme l'ont indiqué l'examen des lois provinciales et l'enquête auprès des organisations de conservation, les résultats de cet examen montrent clairement qu'il est possible d'appliquer les SC pour mettre l'accent sur d'autres BSE qui correspondent aux

priorités sociales en matière de changements climatiques, de protection de la qualité de l'air et de l'eau, et de conservation de la biodiversité.

IV. Références

- 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. 166 p.
- Barstead, D. 2004. Summary from the Final Report. National Ecogift Monitoring Survey.
- Beale, B. et C. Faye. 2006. Open Spaces and People Places: Transferable Development Credits. Land Stewardship Initiative. Canada West Foundation. En ligne : www.cwf.ca.
- Brewer, R. 2003. Conservancy The Land Trust Movement in America. University Press of New England. Lebanon (New Hampshire). 348 p.
- Brown, L. et E. Trout. 2003. Results from the Conservation Easement/Agreements Survey. Department of Economics, University of Manitoba, Winnipeg (Manitoba). 74 p.
- Colorado Department of Revenue, 2007. Taxpayer Service Division. FYI income 39. Gross Conservation Easement Credit Revised 04/07. En ligne : www.revenue.state.co.us/main/home.asp
- Denhez, M. 2003. Donner à la nature ce qui lui revient. Le traitement fiscal de la philanthropie écologique : Améliorations récentes, obstacles qui subsistent et possibilités actuelles. Communication, n° 2003-1. Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada), Ottawa. 74 p.
- Environnement Canada. 2003. Guide du Programme des dons écologiques du Canada 2003. Gatineau (Québec). 28 p.
- Green, R. 2006. Case Studies of Agricultural Land Commission Decisions: The Need for Inquiry and Reform. Environmental Law Clinic, University of Victoria, Victoria (Colombie-Britannique). 41 p.
- Greenaway, G. 2003. Conservation easements in Alberta: programs and possibilities. Corvus Conservation, Calgary (Alberta). 29 p.
- Kabii, T. et P. Horwitz. 2006. A review of landholder motivations and determinants for participation in conservation covenanting programmes. Environmental Conservation 33 (1): 11-20.
- Metz, S. 1999. Landowners' Attitudes Toward the use of Conservation Easements in Saskatchewan. Saskatchewan Wetland Conservation Corporation. 16 p.
- Pidot, J. 2005. Reinventing Conservation Easements. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (Massachusetts). 40 p.

ANNEXE A : Évaluation des servitudes de conservation

Qu'une servitude de conservation (SC) constitue, ou non, un don écologique, si un reçu officiel est délivré, il faut qu'une évaluation pour don de bienfaisance soit effectuée par un évaluateur agréé (c.-à-d. membre d'une association professionnelle reconnue d'évaluateurs). Les évaluations sont utiles aussi à la fois aux organismes de conservation et aux propriétaires fonciers pour négocier un prix d'achat. Les évaluations sont des estimations de la valeur. Il s'ensuit que la valeur estimée varie quelque peu selon l'évaluateur et selon la méthode utilisée.

Méthodologie de l'évaluation

Traditionnellement, la valeur des biens-fonds ou des biens immobiliers est déterminée à l'aide de la méthode des « **ventes comparables** ». Cette méthode d'évaluation compare les ventes de biens-fonds semblables aux terres faisant l'objet de l'évaluation. Par exemple, dans une région où le potentiel de développement urbain ou récréatif est élevé, les évaluateurs examinent les ventes de terrains adjacents ayant des caractéristiques semblables à celles du bien-fonds évalué pour estimer la juste valeur marchande de celui-ci. C'est la façon de procéder de prédilection. Cette méthode présente toutefois pour l'évaluation des SC au Canada, un certain nombre de problèmes qui empêchent de l'utiliser couramment. Les voici :

- trop peu de parcelles de terres grevées d'une SC ont été vendues au Canada pour qu'il soit possible d'utiliser la méthode des ventes comparables. Même aux États-Unis, où les SC existent dans certains États depuis plusieurs décennies, le nombre de ventes de SC n'est pas toujours suffisant;
- les ventes de biens-fonds grevés d'une SC doivent être conclues dans les conditions normales du marché libre pour qu'il soit possible de s'en servir comme ventes comparables. Au Canada, les quelques ventes de terres grevées d'une SC sont pour la plupart des ventes privées (c.-à-d. qu'elles ne sont pas inscrites sur le marché libre et ne font pas l'objet d'offres concurrentielles), si bien qu'il est difficile de déterminer si le prix de vente reflète véritablement la valeur de la SC;
- même dans les rares cas où des terres grevées d'une SC ont été vendues sur le marché libre, la nature précise des servitudes (c.-à-d. les restrictions, les droits réservés du propriétaire) diffère d'une propriété à une autre, ce qui rend les comparaisons directes difficiles. Il peut être difficile aussi de déterminer la valeur réelle d'une SC, parce que, souvent, la SC ne concerne qu'une portion de la propriété et que l'information sur les ventes ne sépare pas la valeur de la terre faisant l'objet de la SC de celle de la terre qui n'est pas grevée d'une SC. Dans d'autres situations, la perte de la valeur du bien-fonds associée à la SC peut être répartie sur toute la superficie, ce qui masque la valeur de la SC. Ou encore, la SC peut augmenter la valeur de la portion non grevée des terres, et compenser la perte de la valeur sur la portion grevée;
- les SC achetées (c.-à-d. achetées d'un propriétaire foncier par un détenteur ou une organisation qualifiée) ne peuvent vraisemblablement pas être utilisées comme ventes comparables parce qu'elles sont parfois acquises au rabais (en particulier sur les terres de grande valeur), ce qui masque la véritable valeur de la SC, ou qu'elles comportent des stimulants (p. ex., le partage des coûts de projets de conservation) qui dépassent la valeur de la SC, en particulier sur les terres de peu de valeur.

En raison des problèmes inhérents et à long terme associés à la méthode des ventes comparables, les dons de SC sont très souvent évalués à l'aide de la méthode « **avant et après** » comme le recommande expressément l'Agence du revenu du Canada. L'évaluateur établit la juste valeur marchande (JVM) du bien-fonds sans la SC (c.-à-d. le faisceau complet des droits associés à une parcelle de terre) en utilisant en général la méthode de la comparaison directe, ce qui donne la valeur *avant*. L'évaluateur examine ensuite les restrictions imposées par la SC, détermine à quel point ces restrictions limitent l'« utilisation optimale » de la propriété et établit la juste valeur marchande du bien-fonds sans les droits que la SC restreint, ce qui donne la valeur *après*. La différence entre ces chiffres représente la valeur de la SC.

Un certain nombre d'étapes sont associées à l'évaluation des valeurs avant et après.

1. Il faut établir l'« utilisation optimale » de la propriété grevée d'une SC. L'utilisation optimale est l'utilisation la plus probable et la plus rationnelle dans les conditions actuelles du marché. Il n'est pas nécessaire que la propriété soit au moment de l'évaluation utilisée de façon optimale. Il faut tenir compte des règlements de zonage lorsqu'on détermine l'utilisation optimale.
2. Pour déterminer la valeur « avant », on applique une des trois démarches reconnues d'évaluation des propriétés, ou toutes les trois :
 - a) le revenu (fondé sur le revenu que produit une propriété),
 - b) le coût (coût de remplacement ou de reproduction des améliorations à la propriété),
 - c) la comparaison des ventes (comparer les ventes de propriétés semblables).
3. On établit ensuite l'utilisation optimale de la propriété grevée d'une SC en analysant l'effet des restrictions imposées par la servitude sur l'utilisation de la propriété. Grever un bien-fonds d'une SC entraîne souvent une modification de l'utilisation optimale.
4. On applique ensuite une des méthodes reconnues d'évaluation des propriétés (ou les trois : le revenu, le coût et la comparaison des ventes) pour déterminer la valeur « après ». Plus une SC est restrictive, plus sa valeur est élevée.
5. La différence entre la valeur avant et la valeur après constitue la valeur de la SC.

$$\text{JVM avant} - \text{JVM après} = \text{valeur de la servitude de conservation}$$

Incertitudes associées à l'évaluation des SC :

1. Désaccord à propos de l'utilisation optimale d'une propriété non grevée d'une SC. La valeur associée aux aménagements récréatifs et urbains peut varier considérablement en fonction des contraintes imposées par les politiques d'aménagement du territoire et le zonage municipal. Même un désaccord sur le degré de développement correspondant à l'utilisation optimale peut changer considérablement la valeur d'une SC.
2. Dans les régions où les terres sont à l'heure actuelle utilisées de façon optimale, une évaluation accorde peu de valeur à une SC qui limite le développement. C'est une situation courante dans les terres agricoles des Prairies. Bien que la valeur écologique de la prairie indigène, des zones humides et des aires riveraines soit très élevée, si le développement n'y est pas imminent, la valeur estimée de la SC sera faible.

Évaluation pour les servitudes de conservation données

La méthode « avant et après » est très couramment utilisée pour établir la valeur des SC données. Le propriétaire foncier ou l'organisme de conservation embauche un

évaluateur agréé pour qu'il procède à l'évaluation. Les deux parties examinent en général cette évaluation avant de signer une SC. Si la SC a été attestée par le Programme des dons écologiques, l'évaluation fait l'objet du Processus d'examen des évaluations et de détermination. Ce processus a été créé pour que les dons écologiques soient estimés de la même façon, à l'aide des meilleures méthodes d'évaluation reconnues qui soient. Le Comité, formé de spécialistes de tout le Canada, examine chacune des évaluations afin :

- de déterminer si elle respecte les *Lignes directrices relatives aux évaluations* établies pour le Programme des dons écologiques;
- d'établir le fondement de la recommandation qui sera faite au ministre à propos de la juste valeur marchande de la propriété, ou de la convention ou de la servitude, et, ce faisant, détermine si l'analyse, les opinions et les conclusions de cette évaluation sont pertinentes et raisonnables et si elles appuient la juste valeur marchande établie dans l'évaluation.

Évaluation des servitudes de conservation payées

L'évaluation des SC payées est similaire à celle des SC données et un gros effort a été fait pour établir les valeurs d'achat. Le défi consiste évidemment à trouver un équilibre entre ce que les propriétaires consentent à accepter et ce que les organisations de conservation consentent à payer. Cet équilibre varie selon les régions et dépend des conditions locales (p. ex., le zonage peut déjà empêcher une certaine activité, si bien qu'aucune valeur ne peut être attribuée à la perte de la possibilité de se livrer à cette activité) (Brown et Trout, 2003). À la différence de l'évaluation des SC données, qui doit être uniforme partout au Canada parce que ces SC sont soumises aux lois fiscales fédérales, la valeur des SC payées dépend davantage des conditions régionales. Ce qui ne signifie pas qu'on ne tiendra aucun compte de la valeur estimée, loin de là : la valeur estimée sera le guide que l'organisation de conservation et peut-être le propriétaire foncier utiliseront dans leurs négociations.

Par suite des variations régionales, divers programmes pilotes visant à établir la valeur des paiements pour les SC ont été mis en œuvre, entre autres :

1. l'établissement d'un prix fixe à l'acre;
2. la négociation d'un pourcentage de la juste valeur marchande d'une propriété en fief simple;
3. la négociation du pourcentage de la valeur de la SC jusqu'à un pourcentage maximal de la juste valeur marchande d'une propriété en fief simple;
4. la tenue d'enchères, qui permettent aux propriétaires fonciers de « demander » le montant qu'ils seraient prêts à accepter pour une SC.

Les trois premiers ont été très simplement mis en œuvre et les organisations de conservation ont depuis adapté leur programme d'achat pour améliorer la participation ou étaient satisfaites de la participation et ont maintenu leur programme initial. Une organisation avait d'abord établi un prix fixe à l'acre. Elle a depuis changé pour un pourcentage de la juste valeur marchande, parce que le prix fixe à l'acre ne tenait pas compte du prix variable des terres ni n'indemnisait équitablement les propriétaires fonciers pour ce à quoi ils renonçaient. Une autre organisation, après avoir consulté des évaluateurs, des avocats et des propriétaires fonciers, a déterminé le pourcentage de la juste valeur marchande d'une propriété en fief simple qui sera versé comme prix d'une SC. Ce programme n'a pas changé et a depuis influencé d'autres organisations de la région.

Reçu fractionné

Voici un exemple adapté du site Web du Programme des dons écologiques (<http://www.cws-scf.ec.gc.ca/egp-pde/default.asp?lang=Fr&n=D85A0090-1>).

Pour qu'un don existe, (1) il doit y avoir un transfert volontaire de biens à l'organisme de bienfaisance ou au parti politique, ainsi qu'une valeur clairement vérifiable; (2) tout avantage que le donateur reçoit doit être indiqué clairement et sa valeur doit être vérifiable; (3) le montant de l'avantage ne doit normalement pas dépasser 80 p. 100 de la valeur du don; le don admissible correspond à la différence entre les deux montants. http://www.cfb.ca/articles/News.asp?article_ID=1951

Un propriétaire foncier conclut une SC avec un donataire. La servitude peut, ou non, être admissible au Programme des dons écologiques. Un reçu officiel sera délivré, dont la valeur est établie de la façon suivante.

- La juste valeur marchande du bien-fonds **avant** la servitude est de **500 000 \$**.
- La juste valeur marchande du bien-fonds **après** que la servitude a été inscrite est de **300 000 \$**. La valeur de la **servitude** est de **200 000 \$** (s'il s'agit d'un don écologique, c'est la juste valeur marchande indiquée dans la *Déclaration de la juste valeur marchande*).
- Le donateur reçoit **80 000 \$** (comptant) du donataire en échange de la servitude de conservation.
- Le montant admissible du don et le montant du **reçu officiel** est de **120 000 \$**, c.-à-d. la juste valeur marchande de la servitude (200 000 \$) moins l'avantage que reçoit le donateur (80 000 \$).

ANNEXE B : Critères pour le Programme des dons écologiques

Pour être déclarées écosensibles, les terres doivent respecter les Critères d'écosensibilité nationaux. Les lieux qui, grâce à des initiatives de conservation, contribuent à l'heure actuelle ou pourraient contribuer à la conservation de la biodiversité au Canada peuvent être attestés écosensibles. Les critères sont les suivants :

- les aires identifiées, désignées ou protégées par un organe ou un système régional, provincial, territorial, national ou international parce qu'elles présentent une valeur écologique importante;
- les espaces naturels ayant de l'importance pour le milieu dans lequel ils sont situés;
- les sites qui ont actuellement une valeur écologique importante, ou dont la valeur écologique pourrait augmenter, en raison de leur proximité d'autres propriétés importantes;
- les terres municipales ou rurales zonées ou désignées pour que des objectifs soient atteints en matière de biodiversité;
- les zones tampons naturelles entourant les milieux fragiles, comme les plans d'eau, les cours d'eau ou les zones humides;
- les aires ou les sites qui contribuent au maintien de la biodiversité ou du patrimoine environnemental du Canada.

Outre les critères nationaux, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ont aussi des critères provinciaux. Les critères provinciaux, qui se trouvent à l'adresse <http://www.cws-scf.ec.gc.ca/egp-pde>, complètent les critères nationaux. Si une province n'est pas mentionnée dans le site Web, seuls les critères d'écosensibilité nationaux s'y appliquent.

Les SC grevant des terres admissibles à l'attestation du Programme des dons écologiques peuvent être incluses dans ce programme pour autant qu'elles sont faites à perpétuité et inscrites au livre foncier.

ANNEXE C : Questionnaire pour les fiducies foncières

(Servitude de conservation = accord de conservation et convention de conservation)

- 1) Combien de servitudes de conservation avez-vous? À combien d'acres s'appliquent-elles?
- 2) Quelle a été l'évolution de votre programme de servitudes de conservation depuis sa création? (P. ex., les restrictions imposées par les servitudes ont-elles beaucoup changé au fil du temps, êtes-vous passé de servitudes données à des servitudes payées, et pourquoi?)
- 3) Quel est le principal objectif de votre servitude de conservation ou avez-vous des ensembles de restrictions différents pour des objectifs de conservation différents? (P. ex., réserver des terres, paysages fonctionnels, biodiversité, pas de labourage – pas de drainage, espaces libres)
- 4) Quel est le nombre de servitudes données par rapport aux servitudes payées ou à une combinaison des deux? (P. ex., fractionnement de reçu?)
- 5) Avez-vous en tête une superficie que vous désirez conserver dans une région ciblée à l'aide de servitudes de conservation?
- 6) Depuis combien d'années faites-vous des servitudes? Combien de servitudes de conservation avez-vous faites chaque année depuis le début?
- 7) Quel est le facteur qui empêche votre organisation de faire plus de servitudes de conservation? (P. ex., les attitudes des propriétaires fonciers, le financement)
- 8) Quel est le pourcentage des servitudes de conservation qui grèvent des terres utilisées pour la production agricole? (C.-à-d. dans lesquelles la servitude de conservation permet encore la production agricole.)
- 9) Votre organisation s'occupe-t-elle activement de renseigner les gens et de faire connaître les servitudes de conservation et, si oui, quelle genre d'influence ces activités ont-elles sur la cession de servitudes?
- 10) Qu'est-ce qui limite la cession de servitudes données ou payées dans votre province? (P. ex., les attitudes des producteurs, les types de restrictions, la formulation du document sur les servitudes)
- 11) Le Programme des dons écologiques est-il utilisé souvent? S'il ne l'est pas, pourquoi?
- 12) De quelle façon les servitudes de conservation payées sont-elles évaluées? (P. ex., pourcentage de la JVM, portion de la valeur estimée de la servitude, ou plein montant) Comment ces valeurs se comparent-elles au prix des propriétés en fief simple?
- 13) Quel est l'éventail des paiements à l'acre pour les servitudes achetées et l'éventail de la valeur des reçus à l'acre pour les servitudes données?
- 14) À combien s'établissent vos frais d'administration moyens pour négocier et inscrire les servitudes de conservation?

15) Qu'est-ce qui est inclus dans vos frais d'administration? (P. ex., les frais généraux, le temps du personnel, les frais juridiques) Est-ce que cela varie selon que les servitudes sont données ou payées?

ANNEXE D : Communications et éducation, exemple – Sauvegarder les terres agricoles pour y cultiver des aliments, deux fermes de Nouvelle-Écosse protégées par des servitudes de conservation

par Jennifer Scott, HelioTrust

Nous sommes maintenant confrontés à deux grands défis en ce qui concerne notre capacité de nous nourrir. L'un, c'est que des gens bien informés, généreux et dévoués veulent être agriculteurs. L'autre, c'est d'avoir des terres convenables : près des marchés, avec le bon mélange de bâtiments, de champs, de forêts, d'eau et de communautés.

Même en Nouvelle-Écosse, les bonnes terres agricoles sont une ressource rare. Les bonnes terres agricoles situées près des marchés, qui ne sont ni fractionnées ni interrompues par des terrains à bâtir sont encore plus rares. Il vaut la peine de protéger ce genre de terres si nous voulons continuer d'être en mesure de cultiver nos propres aliments. Parce que l'agriculture est une entreprise si délicate sur le plan économique, il est tentant pour les agriculteurs de vendre des terres pour financer une partie de leur exploitation agricole, ou leur retraite. Les bonnes terres vont toujours au plus offrant et les nouveaux agriculteurs qui veulent s'établir trouvent difficile de verser le prix à l'acre exigé par le marché immobilier spéculatif.

Alors, que pouvons-nous faire pour sauver les bonnes terres agricoles pour l'agriculture? Une façon consiste à utiliser une servitude de conservation. La plupart des gens connaissent la conservation des milieux sauvages, grâce à laquelle des terres ayant une importance écologique particulière sont protégées contre l'aménagement, le lotissement ou l'extraction des ressources (minières ou forestières). Les terres peuvent être transformées en parcs ou simplement gardées à l'état sauvage. Elles peuvent être conservées par un achat pur et simple ou par une servitude de conservation, un document rattaché au titre qui restreint l'utilisation de ces terres, même si la propriété est vendue. La servitude est négociée avec le propriétaire foncier, puis enregistrée auprès de la province. Il incombe à un « organe admissible » désigné de veiller à ce que le propriétaire foncier en respecte les modalités.

Le Ecology Action Centre (EAC), de Halifax, a récemment été ajouté à la liste des organes admissibles en vertu de la *Conservation Easement Act* de la Nouvelle-Écosse. Par l'entremise de son sous-groupe pour l'agriculture, appelé HelioTrust, EAC détient maintenant des servitudes dans deux fermes du comté de Hants : la ferme Avonmouth et la coopérative Red Fox. EAC n'est pas propriétaire des fermes mais, à titre de détenteur des servitudes, il a intérêt à veiller à ce que les 300 acres soient gérés conformément aux termes des ententes. Un réseau de surveillance communautaire sera mis sur pied à cette fin.

Ces deux servitudes de conservation sont structurées de façon à protéger les fermes et les terrains boisés contre le lotissement et l'aménagement, mais elles ont été conçues pour des terres « productrices » plutôt que pour des terres « sauvages ». Il s'agit d'une distinction importante, car elle reconnaît que l'intendance est la responsabilité de l'agriculteur. Les terres doivent être gérées de façon écologique, peu importe qui en est propriétaire. En signant la servitude de conservation, l'exploitant agricole renonce à une partie de la valeur immobilière de ses terres agricoles, parce que celles-ci ne peuvent être vendues à d'autres fins que des fins agricoles. Ce qui les rend plus abordables pour la prochaine personne qui voudra les acheter pour les cultiver.

La valeur immobilière d'une ferme est fonction de ce que les gens accepteraient de payer pour l'acquérir, de sorte que la valeur des fermes les plus proches des centres urbains, et de celles qui possèdent des attributs particulièrement beaux, est tout spécialement vulnérable aux flambées spéculatives. En théorie, la valeur de la servitude de conservation équivaut en gros à la différence entre la valeur marchande du bien-fonds et sa valeur comme ferme productive. Pour négocier ce qu'il allait verser aux propriétaires de la ferme Avonmouth et de la coopérative Red Fox, EAC a obtenu des évaluations indépendantes d'un économiste agricole et d'un professionnel de l'immobilier.

À l'heure actuelle, ni l'une ni l'autre de ces exploitations ne fournit un plein revenu à ses propriétaires, mais le potentiel d'augmentation de la production d'aliments est énorme pour toutes les deux. Les propriétaires de Red Fox vivent sur la ferme depuis 14 ans et cultivent une variété d'aliments en quantité suffisante pour bien nourrir cinq ou six personnes. Rupert Jannasch a pris Avonmouth en charge en 2003 et a mis sur pied diverses entreprises forestières et horticoles. Il se dit satisfait de l'accord de servitude, mais fait remarquer que le propriétaire de terres agricoles qui se départit de droits de développement assume un certain risque.

« Imaginez un scénario dans l'avenir dans lequel un propriétaire foncier, un agriculteur, ne veut plus cultiver, ou ne peut plus le faire, dit Jannasch. Il est encore propriétaire de la terre, mais 10 ans auparavant il a vendu une servitude de conservation interdisant d'autres usages. Aucun jeune agriculteur n'attend pour prendre sa place. Peut-être que de nouveaux règlements sur la salubrité des aliments rendent la production d'aliments impossible, ou qu'il n'y a plus de main-d'œuvre... qu'est-ce que le propriétaire fait? »

Il faut soupeser ce genre d'incertitude en fonction des avantages de la protection des terres. Un programme gouvernemental ou une grosse organisation de bienfaisance ayant des ressources financières importantes pourrait atteindre le même objectif en achetant une superficie agricole et en la louant à des agriculteurs, mais cela ne semble pas devoir se produire dans un avenir proche en Nouvelle-Écosse.

Pour l'instant, la protection des terres agricoles dépend dans une large mesure de l'engagement des propriétaires fonciers envers le principe. HelioTrust a établi un fonds de conservation spécial, dont l'intérêt sera utilisé pour la surveillance des terres conservées et pour les honoraires juridiques qu'il pourrait être nécessaire de verser dans l'avenir pour assurer le respect des modalités des servitudes. EAC espère augmenter le fonds pour protéger plus de terres agricoles.

Il y a des fermes vulnérables partout en Nouvelle-Écosse. Le nouveau Wal-Mart près de Bridgewater a été construit sur une ferme laitière et mixte. Près de Windsor, des terres agricoles ont cessé de produire pour faire de la place pour Superstore, McDonald's et Tim Horton's. Il est de plus en plus difficile de trouver des fermes dans le comté de Kings, par suite de la demande pour les terres urbaines. Dans la municipalité régionale de Halifax, Spryfield était autrefois surtout agricole; le Musée de la ferme urbaine qui s'y trouve est une tentative de sauver le dernier petit morceau de ces terres pour la production d'aliments. Les agriculteurs étant relégués sur des terres plus marginales, plus éloignées des gens qui veulent acheter leurs produits, les coûts de production augmentent. S'il en résulte une érosion de la base agricole de la province, nous ferons tous les frais de la diminution de la sécurité alimentaire.

EAC délivre des reçus pour les dons de bienfaisance. Pour contribuer à l'effort de conservation des terres agricoles productrices, précisez qu'il s'agit d'un don pour le fonds de conservation des terres agricoles d'HelioTrust.

Ecology Action Centre (EAC) www.ecologyaction.ca

HelioTrust www.heliotrust.ca

ANNEXE E : Lettre de la Ontario Farmland Trust à l'honorable James Flaherty à propos du Programme des dons agricoles



Université de Guelph, édifice Richards, Guelph (Ontario) N1G 2W1 (519) 824-4120
poste 52686 | télécopieur (519) 824-5730 | farmland@uoguelph.ca
www.farmland.uoguelph.ca

Le 6 décembre 2006

L'honorable James M. Flaherty
Ministre des Finances
Ministère des Finances du Canada
140, rue O'Connor
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Vers un Programme des dons agricoles

Objet

Proposer la création d'un programme de mesures fiscales incitatives pour la protection des terres agricoles importantes au Canada, semblables aux stimulants fiscaux offerts par le Programme des dons écologiques.

Question centrale

Le Programme des dons écologiques est, dans tout le Canada, une réussite remarquable qui encourage les dons volontaires de terres écosensibles, ou de servitudes ou de conventions de conservation sur ce genre de terre, à des organismes de conservation désignés en offrant des incitatifs fiscaux. Nous félicitons votre gouvernement de la suppression récente des gains en capital dans le cadre de ce programme. Il n'existe toutefois aucune mesure incitative de ce genre pour les dons de terres agricoles productives, qui fournissent aussi de nombreux biens publics environnementaux, sociaux et économiques. Nous devons instituer un traitement égal pour les donateurs de terres agricoles et rendre les servitudes et les conventions agricoles tout aussi efficaces et efficaces.

Contexte

L'utilisation novatrice par le secteur de la conservation sans but lucratif des servitudes et des conventions de conservation pour atteindre des buts publics a rapidement pris de l'ampleur au cours des dernières années. Les fiducies foncières ont amené de nombreux propriétaires fonciers ruraux à donner des servitudes ou des conventions (ou carrément

des terres) et ont établi leur crédibilité en adoptant des « normes et pratiques » rigoureuses, qui sont les lignes directrices déontologiques et techniques du fonctionnement d'une fiducie foncière solide.

Depuis sa création en février 1995, jusqu'au 31 mars 2003, les 325 dons attestés du Programme des dons écologiques représentent au total 24 058 hectares évalués à plus de 67,3 millions de dollars. Bien que certaines terres agricoles aient été protégées par le Programme des dons écologiques parce qu'elles répondent aux critères des terres écosensibles, les dons dont l'intention est de protéger la valeur des terres agricoles pour la production d'aliments ne sont pas à l'heure actuelle admissibles à ce programme.

Pourquoi protéger nos terres agricoles?

Il est essentiel pour de nombreuses raisons de protéger les terres agricoles du Canada, en particulier la forte proportion des terres de classe 1 qui se trouvent dans les meilleures zones agroclimatiques du sud de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique, ainsi que d'autres terres de première qualité partout au pays. Voici ces raisons :

- Sur le plan économique, l'agriculture est l'une des principales industries du Canada, puisqu'elle n'est devancée que par l'industrie automobile. L'agriculture est le moteur de l'économie rurale dans de nombreuses régions du pays et, par le truchement de l'industrie de la transformation et de l'approvisionnement en intrants, une composante importante de l'économie urbaine nationale.
- Bien que le Canada soit le deuxième pays au monde en superficie, 11 p. 100 environ de ses terres sont propres à la production agricole.
- Seulement 5 p. 100 de la superficie terrestre du Canada appartient à la classe 1 et plus de la moitié de ces terres de grande qualité se trouvent en Ontario, une province qui s'urbanise rapidement.
- La perte des terres agricoles productives n'est pas uniformément suivie au Canada, mais nous savons que plus de 18 p. 100 des terres de classe 1 de l'Ontario sont déjà urbanisées et que l'aménagement nous fait perdre une autre acre de plus à l'heure environ dans la Région du Grand Toronto (voir l'annexe A pour plus de précisions).
- Les terres agricoles fournissent des avantages environnementaux vitaux, allant de la conservation de l'eau aux paysages ruraux pittoresques, en passant par l'habitat des espèces sauvages et la foresterie.
- Nous devons prendre des mesures maintenant pour protéger les sols productifs qui nous restent au cas où le Canada choisirait un jour d'être autosuffisant en matière de production alimentaire, ou devrait l'être.

Malgré la crise actuelle du prix des denrées agricoles et les difficultés financières qui en résultent pour les agriculteurs, beaucoup d'éléments de preuve indiquent que les prix augmenteront à long terme (selon certaines analystes, à court terme), la planète dépendant de plus en plus de disponibilités alimentaires limitées. Par ailleurs, les pénuries de pétrole et l'augmentation du prix du pétrole pourraient donner beaucoup d'importance à la production locale plutôt qu'à la commercialisation à l'échelle mondiale, ou tout au moins équilibrer la commercialisation mondiale.

Les terres agricoles seront protégées surtout par des politiques réglementaires d'aménagement des terres, mais ces politiques peuvent toujours être affaiblies par des décisions politiques locales et les municipalités continueront de croître en s'étendant lentement en territoire agricole. Le don de servitudes et de conventions agricoles constitue un engagement formel non équivoque envers le renforcement des politiques gouvernementales visant à conserver les terres agricoles. Les programmes destinés à appuyer les servitudes et les conventions de conservation ont par conséquent un rôle essentiel de soutien de la politique gouvernementale à jouer. Il s'agit d'une contribution de bienfaisance privée appuyant un objectif public vital.

Il faut de toute urgence combler les lacunes en matière d'incitatifs fiscaux pour les dons de terres agricoles afin que nous, et plus de 170 autres organisations de conservation de tout le Canada, puissions offrir aux personnes qui désirent donner des terres agricoles, ou des servitudes ou des conventions sur des terres agricoles, les mêmes occasions au moins que celles qui existent pour les donateurs de terres écosensibles. Plus de 70 municipalités et organisations, y compris la Christian Farmers Federation of Ontario, la Ontario Land Trust Alliance et d'autres, ont adopté des résolutions pour appuyer la création de stimulants fiscaux pour les dons de terres agricoles au Canada (voir l'annexe B, où se trouve la liste des municipalités et des organisations). La Ontario Farmland Trust travaille à l'heure actuelle avec plus d'une vingtaine de donateurs éventuels qui veulent protéger leurs terres agricoles productives pour les générations futures, mais sont limités par des conséquences fiscales défavorables. Les pressions croissantes associées au développement, surtout aux abords des centres urbains du Canada, rendent le règlement de ce problème encore plus urgent.

La Ontario Farmland Trust est prête à travailler avec votre personnel, le cas échéant, pour élaborer un « Programme des dons agricoles » qui mènerait sans aucune doute à la protection permanente de certaines des meilleures terres agricoles du Canada, améliorerait l'industrie agricole et notre environnement, et bénéficierait à tous les Canadiens pour les générations à venir.

Options

Il y a plusieurs façons de mettre sur pied le « Programme des dons agricoles » y compris l'ajout d'une nouvelle catégorie au Programme des dons écologiques existant déjà. Il vaut aussi la peine d'examiner en même temps de nombreuses questions connexes :

- Il faudrait établir des projets pilotes pour l'achat de servitudes ou de conventions agricoles dans les régions où les ressources agricoles sont essentielles; ces types de projet ont particulièrement bien réussi aux États-Unis, où ils ont influencé positivement les attitudes du public et ont permis à des agriculteurs de continuer à cultiver.
- Il faut régler la difficile question de l'estimation de la valeur des servitudes et des conventions.
- Tout programme de ce genre doit tenir compte de ce que les agriculteurs ont d'habitude beaucoup de terres, mais peu de liquidités; ce qui réduira en général la valeur des dons aux agriculteurs par rapport aux autres donateurs.
- Les circonstances particulières auxquelles sont confrontés les agriculteurs à la retraite qui donnent des terres doivent être prises en compte; les dons de

bienfaisance peuvent causer une augmentation du revenu net, qui entraîne un recouvrement des pensions et d'autres prestations de retraite de toute évidence non intentionnel.

- Les reçus officiels pourraient être utilisés pendant une période plus longue que les cinq années permises à l'heure actuelle et être transférables pour que les donateurs puissent utiliser la pleine valeur de leurs dons.
- Il faudrait assouplir les règles régissant la participation des firmes afin d'inciter les promoteurs à participer à ce genre de programme de dons de terres agricoles pour conserver les terres agricoles.

Recommandations

Nous invitons le ministère fédéral des Finances à créer un « Programme des dons agricoles » offrant aux donateurs de terres agricoles productives ou de servitudes ou de conventions agricoles des stimulants semblables à ceux du Programme des dons écologiques, un programme qui a beaucoup de succès.

Nous recommandons aussi d'examiner d'autres mesures qui rendraient l'utilisation des servitudes et des conventions agricoles et de conservation efficace et efficiente, comme les programmes d'achat de servitudes de conservation qui, partout aux États-Unis, réussissent avec énormément de succès à conserver des fermes et des agriculteurs essentiels.

La Ontario Farmland Trust est prête à relever le défi consistant à travailler avec votre gouvernement à la conception d'un programme de ce genre pour que celui-ci soit à la fois équitable et fonctionnel pour les agriculteurs de tout le Canada. Nous aimerions vous rencontrer, dès que cela vous conviendra, pour discuter davantage de la question. Merci de votre soutien constant pour l'agriculture et les donateurs soucieux du bien public.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de la Ontario Farmland Trust,

Stew Hilts

Liste des annexes

Annexe A : Feuillet de renseignements sur la perte des terres agricoles en Ontario

Annexe B : Liste des municipalités et des organisations qui appuient cette proposition au 6 décembre 2007

Annexe C : Brochure de la Ontario Farmland Trust

Annexe D : Document sur les critères et la stratégie de protection des terres de la Ontario Farmland Trust