



Patrick Mundler

est professeur titulaire en développement rural au département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation. Il a obtenu son doctorat en sciences économiques à l'Université Lyon 2 (France). Il est membre régulier du Centre de Recherche sur le Développement Territorial (CRDT) et du groupe de recherche Agriculture, Territoires et Développement.

NOURRIR ET PROTÉGER.

LES ENJEUX ACTUELS DE LA PROTECTION DES TERRES AGRICOLES AU QUÉBEC.

Par : **Patrick Mundler**, professeur titulaire en développement rural à la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation

Plus encore que la Covid 19, la guerre terrible que mène la Russie contre l'Ukraine met les marchés agricoles sous tension, menaçant des millions de personnes d'insécurité alimentaire. Dans tous les pays, la question de sécuriser les approvisionnements se repose avec force.

Pour produire sa nourriture, il faut de la terre agricole. Afin de protéger la base foncière de son agriculture, le Québec dispose d'une loi, la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA). Soulignons d'abord que cette loi, malgré les critiques récurrentes dont elle fait l'objet, est tout de même parvenue à ralentir la transformation des usages sur les terres agricoles. Le Québec est d'ailleurs la seule province canadienne à s'être dotée d'une loi aussi puissante.

Mais, plus de 40 ans après son adoption, il n'est pas interdit de réfléchir aux transformations, tant du contexte dans lequel se pratique l'agriculture que des pratiques agricoles elles-mêmes.

PROFESSIONNALISER L'AGRICULTURE

Lorsque Jean Garon, ministre de l'Agriculture du gouvernement Lévesque, dépose son projet de loi, il y a au Québec encore environ 50 000 fermes. À cette époque, les objectifs sont d'améliorer la productivité de l'agriculture et de professionnaliser sa pratique. On encourage l'agrandissement, l'intensification, la spécialisation. À contrario, le gentleman-farmer constitue la figure repoussoir, celle d'un amateur à sortir des rangs afin que les vrais agriculteurs puissent exprimer leur plein potentiel. Jean Garon tente d'ailleurs de rassurer l'opposition sur ses intentions : « *Remarquez bien que cela s'adresse à la personne dont la principale occupation est l'agriculture, pas à n'importe quelle personne qui a une ferme, pas à un gentleman-farmer, pas à un homme qui a acheté une ferme, qui n'est pas cultivateur* »¹.

Aujourd'hui, le territoire agricole utilisé par les 29 000 fermes québécoises représente environ 2 millions d'hectares, soit moins de 2 % de la surface totale de la province. Ce territoire est certes

occupé par de grandes fermes spécialisées, mais il reste aussi occupé par de petites entreprises : plus de 40 % des fermes québécoises réalisent annuellement des ventes inférieures à 50 000 dollars et 36 % des agriculteurs déclarent avoir des emplois rémunérés à l'extérieur de la ferme.

Notre foncier agricole est une ressource précieuse et rare. Précieuse parce que la terre agricole est disponible en quantité limitée. Rare parce que contrairement à d'autres biens, on ne peut pas la créer. Chaque hectare soustrait est perdu à jamais. Or, de nombreux pays n'ont pas les ressources foncières suffisantes pour les nourrir. Alors qu'au Québec, nous avons la chance de disposer de presque 0,25 ha par habitant, de nombreux pays disposent de beaucoup moins, à commencer par la Chine avec 0,09 ha par habitant.

Pourtant, que fait-on de nos terres ? Essentiellement des cultures pour nourrir des animaux : les céréales qui concernent la moitié des surfaces agricoles cultivées du Québec sont destinées à plus de 80 % à l'alimentation animale. Nous nourrissons des vaches, de la volaille et des cochons. Nous nourrissons un peu aussi nos automobiles puisqu'environ 12 % de notre production de maïs sert à fabriquer de l'éthanol. Les raisons à cet état de fait sont multiples et se combinent : conditions agroclimatiques, demande anglaise, puis américaine, choix des deux paliers de gouvernement de faire du Québec une province spécialisée dans les productions animales. Et pendant ce temps, nous produisons moins de 10 % du blé nécessaire à la confection de notre pain.

PROTÉGER LA QUALITÉ DES SOLS

Par ailleurs, si la LPTAA parvient tant bien que mal à ralentir l'étalement urbain, elle ne protège pas la durabilité des sols. Au fil du temps, des monocultures se sont installées (principalement de maïs et de soya), les pratiques se sont intensifiées, on a eu besoin d'un recours croissant aux pesticides et la charge animale a été augmentée, entraînant des excès de phosphore. L'érosion des sols du Québec est devenue un problème majeur, de même que d'autres

1. Assemblée Nationale du Québec, journal des Débats, Commission permanente de l'agriculture, Étude du projet de loi no 90 – Loi sur la protection du territoire agricole (11), le 18 décembre 1978 – No 239.

phénomènes comme celui de l'affaiblissement continu de la biodiversité sauvage et cultivée.

Bien entendu, la LPTAA n'est pas responsable des évolutions de l'agriculture, mais certains des enjeux qui l'ont motivée ne sont plus les mêmes aujourd'hui. Quelle que soit la demande qui lui est faite, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (la CPTAQ) doit s'appuyer sur dix critères de décision. Parmi ces critères figure le critère d'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole. Un tel critère est un frein à la diversification des façons de faire.



Parmi les autres critères figure la taille des entreprises, qui doit être suffisante pour y pratiquer l'agriculture. Or, comme expliqué ci-dessus, une partie significative de l'agriculture est aujourd'hui réalisée par des agriculteurs pluriactifs qui ne vivent pas que de l'agriculture. Pourtant la viabilité des projets est toujours mise en avant comme une condition incontournable de légitimité pour être autorisé à pratiquer l'agriculture. Cela est d'autant plus problématique actuellement que l'agriculture fait face à une crise de la relève, alors que dans le même temps, de multiples candidats à l'établissement en agriculture se heurtent à de grandes difficultés pour avoir accès au foncier dont ils auraient besoin. Bien entendu, des questions légitimes se posent quant à la pérennité de ces fermes. La petite ferme biologique de proximité est parée de toutes les vertus, alors que les difficultés et les défis qu'elle rencontre sont bien réels. Il ne s'agit ni de l'idéaliser ni de la stigmatiser, mais de mettre en œuvre les conditions qui lui permettront de réussir. L'accès à la terre et aux autres moyens de production en fait partie.

Une autre difficulté que rencontrera la petite ferme est l'interdiction de morcellement qui continue à s'appliquer dans de nombreuses situations. Toujours

dans l'esprit de ne pas altérer le potentiel agricole d'un lot, il est interdit de le découper. Cela a deux conséquences. La première est qu'il est difficile pour un candidat agriculteur de trouver les quelques hectares dont il a raisonnablement besoin pour démarrer son projet ; la seconde est que compte tenu du prix de la terre, les personnes ou les entreprises ayant les moyens de les racheter sont celles déjà solidement assises financièrement. Au fond, une excessive protection contre le morcellement favorise la concentration de la propriété foncière aux mains d'une poignée d'entrepreneurs. Dans certaines situations, on est loin malheureusement de l'idéal du modèle d'agriculture familiale que l'on continue à mettre de l'avant.

Enfin, la menace que constitue l'étalement urbain est bien réelle, mais cette menace n'est pas homogène sur tout le territoire québécois. D'un côté, il y a des métropoles qui continuent malgré tout à s'étaler et la loi ne parvient pas à arrêter ce mouvement. De l'autre, il y a de nombreuses petites municipalités rurales qui s'éteignent doucement faute de pouvoir, justement, s'étaler un peu. Certes la CPTAQ s'efforce de tenir compte des enjeux locaux, notamment ceux relatifs à la viabilité d'une collectivité soumise à une décroissance démographique, avant de rendre ses décisions. Mais l'examen de divers dossiers qui lui ont été soumis montre qu'elle reste profondément marquée par sa jurisprudence et par une certaine représentation de l'agriculture qui peine à intégrer les transformations à l'œuvre. Dans ces territoires plus périphériques, la zone agricole est parfois depuis longtemps en déprise. Il est temps pour ces collectivités de pouvoir réinvestir les rangs, de pouvoir développer des projets résidentiels mêlant agriculture, transformation alimentaire, tourisme voire artisanat, dans un usage plus multifonctionnel du territoire. 🏡