

# LES TERRES AGRICOLES

## Un préalable pour les agriculteurs, l'alimentation et la politique agroalimentaire

Août 2016

NOTE DE POLITIQUE

### Les auteurs

Dr. David J. Connell,  
Université de Northern British  
Columbia

Dr. Wayne Caldwell,  
Université de Guelph

Dr. Chris Bryant,  
Université de Montréal

Dr. Greg Cameron,  
Université Dalhousie

Dr. Tom Johnston,  
Université de Lethbridge

Dr. Matias Margulis,  
Université de Stirling

### RÉSUMÉ

- Le secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels est une pierre angulaire de l'économie canadienne<sup>1</sup> et de la sécurité alimentaire – et les terres agricoles sont sa fondation.
- Les politiques fédérales actuelles souffrent d'une grave lacune: il n'y est fait nulle mention de l'importance de protéger les terres agricoles du Canada à titre de ressource pour le secteur.
- Malgré quarante ans d'efforts déployés par les gouvernements provinciaux et les municipalités, nous perdons des terres agricoles, dont certaines comptent parmi les plus productives au pays.
- L'arsenal de politiques et de démarches qu'emploient actuellement les provinces, dont bon nombre sont modérées ou faibles, ne suffit pas.
- Il faut un leadership national et une collaboration des provinces pour mieux protéger les terres agricoles, ressource indispensable au développement durable du secteur agricole.

### RECOMMANDATIONS

- Par des processus législatifs et réglementaires et par des processus du Cabinet, Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) adopte un énoncé de politique clair et direct qui consacre les terres agricoles comme étant un intérêt national à protéger.
  - En collaboration avec les provinces et les territoires, AAC veille à ce que la protection des terres agricoles soit un point d'ancrage du prochain cadre stratégique fédéral-provincial-territorial pour l'agriculture.
  - En collaboration avec les autres ministères fédéraux (p. ex. Santé Canada), AAC veille à ce que la protection des terres agricoles soit un point d'ancrage d'une politique alimentaire nationale.
- Le Conseil privé établit des collaborations avec les provinces autour de l'énoncé de politique fédéral sur la protection des terres agricoles.
- AAC établit un programme national de contrôle de l'utilisation du territoire pour suivre la situation des changements d'affectation et des pertes de terres agricoles.

### À PROPOS DES AUTEURS

Les auteurs sont membres d'un projet national de recherche sur les principes et les pratiques bénéfiques d'aménagement du territoire agricole au Canada. Le projet a pour but de recommander des politiques susceptibles de protéger les terres agricoles et de promouvoir l'activité agricole en tant qu'usage prioritaire et optimal de ces terres. Il a débuté en 2013 et prendra fin en 2017. Pour en savoir plus, consultez le site Web [www.unbc.ca/agplanning](http://www.unbc.ca/agplanning) ou adressez-vous à David J. Connell, chef de projet (250-960-5835 ou [david.connell@unbc.ca](mailto:david.connell@unbc.ca)). Le projet est financé par une Subvention Savoir du CRSH (#435-2013-1726).

## INTRODUCTION

Notre principal message est le suivant: AAC doit reconnaître et affirmer que la protection des terres agricoles constitue une condition préalable à toute bonne politique agricole et alimentaire.

Les terres agricoles sont une ressource indispensable à l'adaptation de notre pays à l'évolution de la conjoncture intérieure et mondiale: volatilité des marchés, urbanisation, facteurs climatiques qui perturbent l'approvisionnement alimentaire mondial et croissance de la demande d'aliments locaux et d'aménagements agricoles.

Pourtant, ni les cadres stratégiques Cultivons l'avenir ni la Déclaration de Calgary vers le prochain cadre stratégique pour l'agriculture ne font de la nécessité de protéger les ressources en terres agricoles le point d'ancrage de la politique agricole FPT.

► **L'omission de protéger les terres agricoles en tant que ressource indispensable constitue une lacune grave de la politique fédérale actuelle.**

Les impacts sur les terres agricoles sont indéniables. Des terres agricoles sont perdues au profit d'habitations, de commerces et d'installations industrielles et sont occupées par des lotissements résidentiels, des terrains de golf, des gravières, des éoliennes, des puits de pétrole et de gaz naturel, des parcs solaires, etc.

► **Les pertes et changements d'affectation de terres agricoles sont souvent invisibles pour les décideurs, faute de données actuelles, précises et fiables.**

Au mieux, les données disponibles ne brossent qu'un tableau partiel des pertes de terres agricoles au Canada. Le dernier examen national complet des terres agricoles remonte à 2005<sup>2</sup>, mais repose sur des données de recensement qui comportent des limites notables. Les estimations les plus récentes (de 2013) des changements d'affectation des terres à l'échelle nationale sont fondées sur une totalisation spéciale utilisant des images satellitaires pour mesurer les biens et services écosystémiques<sup>3,4</sup>.

### QUELQUES DONNÉES SUR LA PERTE DE TERRES AGRICOLES AU CANADA

- Seulement 7 % de la superficie totale des terres du Canada sont utilisés à des fins agricoles<sup>6</sup>.
- Seulement 5 % de nos terres les plus productives sont exemptes de contraintes importantes pour la production agricole<sup>7</sup>.
- En 2001, environ la moitié de l'espace urbain du Canada se trouvait sur des terres cultivables\*<sup>8</sup>.
- De 2000 à 2011<sup>9</sup>, la superficie des zones habitées situées sur des terres agricoles cultivables a augmenté de 19 %.
- De 2001 à 2011<sup>10</sup>, la superficie agricole située sur des terres agricoles cultivables a diminué de 969 802 hectares.

Vous trouverez d'autres statistiques dans l'annexe.

\* « Terre cultivable » s'entend des terres de classes 1, 2 et 3 de l'Inventaire des terres du Canada

**« Malgré la superficie du Canada,  
les terres agricoles cultivables  
constituent une ressource rare »**

*Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada, 2005<sup>5</sup>*

## PROTECTION DES TERRES AGRICOLES AU CANADA

La perte de terres agricoles est devenue une préoccupation vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, dans la foulée de l'expansion rapide des banlieues vers les secteurs ruraux. Des enjeux comme les usages non agricoles, la fragmentation du territoire et les usages concurrents (aménagements énergétiques, etc.) – tous des corollaires de cette expansion – réduisent l'accessibilité des terres agricoles et en font grimper le prix.

### L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE pour L'AGRICULTURE

Sur le plan des politiques, la protection des terres agricoles du Canada est surtout une question d'aménagement du territoire, responsabilité que se partagent le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Si les provinces ont compétence pour établir les politiques provinciales d'aménagement du territoire et faire valoir les intérêts provinciaux, dont la protection des terres agricoles, elles confient la plupart des responsabilités d'aménagement du territoire aux municipalités, pour que celles-ci gèrent le développement ordonné de leurs régions, y compris des terres agricoles.

Outre l'aménagement du territoire agricole, d'autres mécanismes législatifs (loi sur le droit d'exploiter une ferme, etc.) et un traitement fiscal préférentiel permettent aussi de soutenir les agriculteurs et de maintenir les ressources en terres agricoles.

- **Au Canada, les terres agricoles sont très exposées à une multiplication des conversions et des usages non agricoles.**

Depuis une quarantaine d'années, les provinces ont adopté différentes stratégies d'aménagement du territoire agricole. Les principaux mécanismes législatifs utilisés sont le zonage agricole avec limitation des usages non agricoles, les commissions de gestion des terres agricoles, la déclaration provinciale d'intérêt (DPI) pour les terres agricoles et la politique provinciale d'aménagement du territoire (PPAT) agricole. Cependant, la plupart des provinces n'utilisent pas tous les mécanismes à leur disposition (voir à ce propos les tableaux 2 et 3 dans l'annexe).

- **La plupart des provinces canadiennes ont des législations modérées à faibles<sup>a</sup>. Seuls le Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont des cadres législatifs très forts pour protéger leurs terres agricoles<sup>b</sup>.**

- **Bon nombre de provinces ne protègent pas leurs ressources en terres agricoles autant que ne le permettraient les mécanismes à leur disposition.**

Même dans les provinces qui ont adopté des déclarations provinciales d'intérêt (DPI) pour protéger les terres agricoles, cet engagement est affaibli par l'absence d'intégration des priorités publiques avec les autres autorités compétentes de la province et par l'incertitude associée à l'utilisation d'un langage ambigu ou au manque d'uniformité des politiques.

<sup>a</sup> Au moment de l'analyse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard préparaient de nouvelles lois qui, si approuvées, renforceront leur cadre stratégique. La Nouvelle-Écosse examine actuellement sa politique d'aménagement du territoire agricole.

<sup>b</sup> Nous reconnaissons des différences entre les cadres de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. En 2014, la C.-B. a divisé sa *Agricultural Land Reserve* en deux zones, ce qui a introduit deux séries de règles pour les terres agricoles de la province. L'Ontario est régi par les Déclarations de principes provinciales (DPP); certaines régions sont aussi assujetties à des politiques plus restrictives (*Loi de 2005 sur la ceinture de verdure*, Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe).

## RECOMMANDATIONS

### ► RECOMMANDATION 1

**Que, par des processus législatifs et réglementaires et par des processus du Cabinet, AAC adopte un énoncé de politique clair et direct qui fait des terres agricoles un intérêt national à protéger.**

L'importance relative des ressources en terres agricoles se comprend plus aisément dans une perspective nationale que dans des perspectives provinciales ou municipales. Si les administrations locales sont celles qui sont responsables au premier chef de l'aménagement du territoire, il est communément admis qu'elles doivent composer directement avec des intérêts concurrents. Leur forte dépendance aux taxes municipales mène à des décisions qui privilégient souvent le développement urbain au détriment de la préservation des terres agricoles. Cette contrainte structurelle peut être contrée par un intérêt provincial pour la protection des terres agricoles. Un cadre provincial fort garantit que les politiques locales sont établies dans le contexte des priorités publiques générales. Par extension, une déclaration nationale d'intérêt à protéger les ressources en terres agricoles contribuera à aligner les politiques provinciales sur les priorités publiques nationales.

Un engagement fédéral à protéger les terres agricoles doit être intégré à l'élaboration des politiques actuelles :

- En collaboration avec les provinces et les territoires, AAC devrait veiller à ce que la protection des terres agricoles soit un point d'ancrage du prochain cadre stratégique fédéral-provincial-territorial pour l'agriculture.
- En collaboration avec les autres ministères fédéraux (p. ex., Santé Canada), AAC devrait veiller à ce que la protection des terres agricoles soit un point d'ancrage d'une politique alimentaire nationale.

### ► RECOMMANDATION 2

**Que le Conseil privé établisse des collaborations avec les provinces autour de l'énoncé de politique fédéral sur la protection des terres agricoles.**

L'aménagement du territoire concerne tous les ordres de gouvernement, mais relève principalement des administrations municipales. Les cadres législatifs des gouvernements provinciaux habilite les municipalités à agir mais limitent aussi leurs pouvoirs. Par ailleurs, il faut un leadership national pour établir les collaborations provinciales nécessaires à une meilleure protection des terres agricoles, ressource indispensable à la croissance durable du secteur agricole.

### ► RECOMMANDATION 3

**Qu'AAC investisse dans un programme national de contrôle de l'utilisation du territoire pour suivre la situation des changements d'affectation et des pertes de terres agricoles.**

Aucun effort de protection des terres agricoles – à quelque niveau que ce soit – ne sera efficace sans un programme national de contrôle de l'utilisation du territoire. Aussi recommandons-nous à AAC d'investir dans la collecte et l'analyse de données, idéalement à l'aide de la télédétection, pour surveiller les changements d'affectation et les pertes de terres agricoles. Le manque de données précises, à jour et fiables est manifeste dans cette note de politique. Comme nous l'avons mentionné, le dernier examen des terres agricoles au Canada a été publié en 2005. Il s'agit des meilleures données disponibles, mais il n'en demeure pas moins qu'elles comportent des limites reconnues.

La viabilité du secteur agricole doit aussi être soutenue par une planification stratégique à tous les niveaux afin de maximiser les avantages que la société tire des multiples valeurs écologiques et culturelles associées à l'agriculture. Des programmes correspondants sont nécessaires pour assurer la viabilité financière des exploitations agricoles de toutes tailles, et soutenir une agriculture et un système alimentaire durables. Par exemple, il faut aussi une réforme économique des droits d'aménagement, une réforme de l'impôt foncier, un développement économique agroalimentaire, des investissements dans les infrastructures et des incitatifs pour la protection des terres agricoles.

## FORUM NATIONAL

Les 20 et 21 juin 2016  
Ottawa, Ontario

### Commentaires des participants du forum

*«L'information reçue, les rencontres et le matériel distribué ont été grandement appréciés et seront très utiles pour l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire agricole du Nouveau-Brunswick et du plan d'action connexe. »*

R. English, analyste de projet principal, Agriculture, Aquaculture et Pêches, N.-B.

*« ... a réuni une masse de connaissances et d'expérience sans précédent pour explorer cet important sujet d'intérêt national. »*

B. Gourlie, ingénieur en environnement provincial, Division de l'élevage, ministère de l'Agriculture, Saskatchewan

*« ...un survol complet de la situation de l'aménagement du territoire agricole dans chacune des provinces »*

P. Quesnel, conseiller en aménagement et développement rural au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

Un forum inédit a eu lieu à Ottawa cette année. Pour la première fois, des responsables de l'aménagement du territoire de toutes les provinces étaient réunis à un forum national pour discuter des politiques provinciales de protection du territoire agricole. Le forum avait pour but de jeter un regard critique sur les politiques et pratiques en vigueur et de discuter des mesures à prendre pour mieux protéger les ressources en terres agricoles du Canada. Il a permis de découvrir des lacunes et des possibilités de collaboration nouvelles.

### Établissement de capacités d'aménagement du territoire agricole

Pour travailler ensemble, il faut en premier lieu se rencontrer. Or, avant le forum, la plupart des participants ne se connaissaient pas ou ne s'étaient jamais rencontrés. La tenue du forum a donc été en soi une réalisation digne de mention. Elle a jeté les bases d'un réseau national de planificateurs provinciaux et de collaborations futures.

### Pratiques bénéfiques

Les pratiques qui soutiennent la planification de l'aménagement du territoire agricole figurent parmi les points importants qui ont été abordés pendant le forum. Tout cadre législatif provincial pour la protection des terres agricoles doit être appliqué avec rigueur et cohérence pour être efficace.

Les participants ont identifié les axes d'intervention suivants pour soutenir les politiques d'aménagement du territoire :

- Collaboration interministérielle et communication à l'échelon provincial
- Capacités municipales d'aménagement du territoire
- Relation entre les gouvernements provinciaux et locaux
- Aide provinciale aux gouvernements locaux
- Soutien aux agriculteurs pour compléter la protection des terres
- Utilisation d'outils additionnels pour soutenir le cadre législatif
- Mesure, évaluation et disponibilité des données
- Présence/absence d'influence politique
- Niveau de soutien public
- Fiscalité

Le forum a été organisé dans le cadre du projet national de recherche sur la protection des terres agricoles. Un résumé des travaux (en anglais) peut être consulté sur le site Web du projet, à l'adresse <http://blogs.unbc.ca/agplanning/national-forum/>.

## NOTES

1. Agriculture et Agroalimentaire Canada [AAC] 2016. *Vers le prochain cadre stratégique pour l'agriculture – Déclaration de Calgary*. Gouvernement du Canada. En ligne : [http://www.agr.gc.ca/resources/prod/doc/pdf/calgary\\_statement\\_declaration\\_calgary\\_jul\\_2016-fra.pdf](http://www.agr.gc.ca/resources/prod/doc/pdf/calgary_statement_declaration_calgary_jul_2016-fra.pdf)
2. Hoffman, N., G. Filoso et M. Schofield, 2005. *Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada*, Vol. 6, n° 1. Ottawa : Statistique Canada, Catalogue n° 21-006-XIF. En ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/21-006-x/21-006-x2005001-fra.pdf>
3. Statistique Canada, 2013. L'activité humaine et l'environnement : Mesure des biens et services écosystémiques au Canada. Division des comptes et de la statistique de l'environnement. Catalogue n° 16-201-X. En ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/16-201-x/16-201-x2013000-fra.pdf>
4. Statistique Canada, 2014. L'activité humaine et l'environnement : L'agriculture au Canada. Division de la statistique de l'environnement, de l'énergie et des transports. Catalogue n° 16-201-X. En ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/16-201-x/16-201-x2014000-fra.pdf>
5. Hoffman, et collab., 2005, p. 4.
6. Statistique Canada, 2014, p. 19.
7. Hoffman, et collab., 2005, p. 4.
8. *Ibid*, p. 1.
9. Statistique Canada, 2013, p. 9.
10. Statistique Canada, 2014, p. 26.
11. Hofmann, N. 2001. « Urbanisation des terres agricoles ». *Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada*, Vol. 3, n° 2. Ottawa : Statistique Canada, Catalogue n° 21-006-XIF. En ligne : <http://publications.gc.ca/Collection/Statcan/21-006-X/21-006-XIF2001002.pdf>
12. Hoffman, et collab., 2005.
13. Smith, B. (1998). *Planning for Agriculture*. Victoria, Colombie-Britannique : Agricultural Planning Commission.

Ce projet de recherche est financé par une Subvention Savoir (n° 435-2013-1726) du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH)

**ANNEXE**

L'information figurant dans le tableau 1 ci-dessous est adaptée des éditions 2001 et 2005<sup>11,12</sup> du *Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada* de Statistique Canada. Même si elle date, cette information donne une idée de la quantité et de la répartition des terres agricoles les plus productives selon les provinces et territoires. Elle repose toutefois sur des données du recensement dont les limites reconnues influent sur sa précision, sa fiabilité et son actualité.

Tableau 1. Superficie des terres agricoles cultivables (km<sup>2</sup>), Canada et provinces

Province ou territoire	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Terres cultivables	Superficie totale des terres de la province	Terres agricoles cultivables	
						...en pourcentage de la superficie totale des terres de la province	... en % de la superficie totale des terres agricoles du Canada
Terre-Neuve-et-Labrador	-	-	67	67	405 720	0,0	0,0
Île-du-Prince-Édouard	-	2 626	1 422	4 048	5 660	71,5	0,8
Nouvelle-Écosse	-	1 700	10 219	11 919	55 490	21,5	2,4
Nouveau-Brunswick	-	2 056	13 823	15 879	73 440	21,6	3,2
Québec	223	10 713	13 625	24 561	1 540 680	1,6	5,0
Ontario	27 635	23 335	25 567	76 537	1 068 580	7,2	15,5
Manitoba	2 111	29 617	24 499	56 227	649 950	8,7	11,4
Saskatchewan	12 282	73 341	104 482	190 105	652 330	29,1	38,6
Alberta	6 719	38 701	61 039	106 459	661 190	16,1	21,6
Colombie-Britannique	78	1 574	5 270	6 922	947 800	0,7	1,4
Yukon	-	-	-	-	483 450	0,0	0,0
Territoires du Nord-Ouest	-	-	-	-	3 426 320	0,0	0,0
Canada	49 048	183 663	260 013	492 724	9 997 610	4,9	100,0

La superficie est mesurée en kilomètres carrés

Tableau 2. Cadres législatifs provinciaux : force globale et composantes

	Force globale	Zone agric.	Commission des terres agricoles	Déclaration provinciale d'intérêt	Politique provinciale d'aménagement	Énoncé le plus direct	Intégration requise
Québec	Très fort	✓	CPTAQ	LPTAA	Orientations	Assurer la pérennité d'une base territoriale	doit être conforme
C.-B. (Zone 1)	Très fort	✓	ALC	<i>ALC Act</i>		Préserver les terres agricoles	doit être conforme
Ont. (DPP+)	Très fort				DPP+	Les zones agric. à fort rendement sont protégées	doit être conforme
C.-B. (Zone 2)	Très fort	✓	ALC	<i>ALC Act</i>		Préserver les terres agricoles	doit être conforme
Ont. (DPP)	Fort				DPP	Les zones agric. à fort rendement sont protégées	doit être conforme
Man.	Modéré			DPI	PPAT	Préserver les terres agricoles	doit généralement aller de pair »
Sask.	Modéré			DPI		Optimiser l'utilis. des terres agric.	doit être conforme
T.-N.-L.	Modéré	✓ (ADA)				Le développement ne doit pas se faire	si ... contraire à
N.-É.	Modéré à faible			DPI		Protéger les terres agricoles	doit être raisonnablement conforme
Alberta	Faible				PPAT	Contribuer à... l'industrie agric.	est censé
N.-B.	Faible						doit alors se conformer
Î.-P.-É.	Faible						doit être conforme

Source : Projet national de recherche sur l'aménagement du territoire agricole au Canada.

Tableau 3. Cadres législatifs provinciaux : force évaluée en fonction des principes d'aménagement du territoire

	Force globale	Maximise la stabilité	Intègre avec les autres autorités	Minimise les incertitudes	Offre une certaine souplesse
Québec	Très fort	*****	*****	****	***
C.-B. (Zone 1)	Très fort	*****	****	***	****
Ont. (DPP+)	Très fort	****	*****	****	***
C.-B. (Zone 2)	Très fort	*****	****	**	***
Ont. (DPP)	Fort	****	***	***	***
MN	Modéré	****	***	**	**
Sask.	Modéré	**	****	***	**
T.-N.-L.	Modéré	**	***	**	***
N.-É.	Modéré à faible	***	**	**	**
Alberta	Faible	**	**	*	*
N.-B.	Faible	*	**	*	**
Î.-P.-É.	Faible	*	*		

Source : Projet national de recherche sur l'aménagement du territoire agricole au Canada. Pour info, voir [blogs.unbc.ca/agplanning](http://blogs.unbc.ca/agplanning).