

UNIVERSITE DE MONTREAL

UNE ANALYSE ECONOMIQUE DE L'INCIDENCE
DE LA LOI SUR LA PROTECTION AGRICOLE DU QUEBEC (LOI 90)

PAR

JEAN-DENIS FRECHETTE

DEPARTEMENT DE SCIENCES ECONOMIQUES
FACULTE DES ARTS ET DES SCIENCES

MEMOIRE PRESENTE A LA FACULTE DES ETUDES SUPERIEURES
EN VUE DE L'OBTENTION DU GRADE DE
MAITRE ES SCIENCES (M. Sc.)

DECEMBRE 1985



TABLE DES MATIERES

	PAGE
Liste des illustrations.....	iii
Sommaire.....	iv
Introduction.....	1
<u>Chapitre I - La Loi 90: une approche historique et juridique.....</u>	3
1.1 - La Loi 90: les raisons et les objectifs.....	4
1.2 - Les grandes lignes de la Loi 90.....	7
1.2.1 - La Commission de protection du terri- toire agricole.....	7
1.2.2 - Le processus d'application de la Loi 90.	9
1.2.3 - Le cadre juridique.....	15
1.3 - L'environnement de la Loi 90.....	20
<u>Chapitre II - Deux expériences extérieures.....</u>	23
2.1 - La Colombie-Britannique.....	23
2.1.1 - La législation "Agriculture Land Reserve".....	26
2.1.2 - La création d'une banque de terres.....	28
2.1.3 - Les résultats fondamentaux de la loi....	29
2.1.4 - Comparaisons et conclusion.....	34
2.2 - Les Etats-Unis.....	35
2.2.1 - La législation américaine et l'appro- che fiscale.....	35
2.2.2 - La protection des sols au New Jersey....	38
2.2.3 - L'expérience de l'Etat de New York.....	40

	PAGE
2.2.4 - Le cas unique de "Suffolk County".....	43
2.2.5 - Conclusion de l'expérience américaine...	46
<u>Chapitre III - Revue de la littérature et approche</u> <u>théorique</u>	50
3.1 - Le problème agricole et l'intervention gouver- nementale.....	51
3.2 - Les fondements de l'évaluation et de l'utili- sation des sols agricoles.....	56
3.2.1 - Les prémisses et les corollaires du zonage.....	58
3.2.2 - L'offre et la demande de terres agricoles.....	66
3.3 - Conclusion.....	74
<u>Chapitre IV - L'agriculture au Québec et la Loi 90</u>	76
4.1 - Le nombre de fermes et les superficies agricoles.....	77
4.2 - Evolution des fermes commerciales.....	87
4.3 - Le prix du sol.....	91
Conclusion.....	108
Appendices.....	111
Bibliographie.....	134
Remerciements.....	137

LISTE DES ILLUSTRATIONS

	PAGE
<u>Chapitre I</u>	
1.1 - Tableau des décrets.....	14
<u>Chapitre II</u>	
2.1 - Tableau comparatif Québec et Colombie-Britannique.....	25
2.2 - Variation en acres de l'"Agriculture Land Reserve".....	31
<u>Chapitre III</u>	
3.1 - Résumé graphique du problème agricole de longue période.....	54
3.2 - Modèle d'équilibre de long terme et rentes agricole et non-agricole.....	69
<u>Chapitre IV</u>	
4.1 - Tableau comparatif des fermes commerciales et des fermes de recensement.....	90
4.2 - Prix moyen à l'acre du sol agricole, 1974-1984...	96
4.3 - Prix moyen à l'acre selon les milieux rural, semi-urbain et urbain.....	98
4.4 - Taux d'accroissement de différents indices agricoles et de l'indice des prix à la consommation, 1973-1983.....	104
4.5 - Indices des prix des produits de cultures et de la production des cultures.....	106

SOMMAIRE

La Loi de la protection du territoire agricole fut conçue expressément afin de favoriser le développement de l'agriculture. L'objectif fondamental était d'assurer l'auto-suffisance alimentaire. Le gouvernement du Québec a pensé qu'il était essentiel à cette fin de protéger le territoire agricole contre la dilapidation accélérée qui l'affectait depuis de nombreuses années.

La réglementation du sol conduit souvent à de grandes retombées économiques dont les conséquences ne sont pas toujours prévisibles. Notre travail fait une analyse économique du zonage agricole au Québec.

Dans un premier temps, nous cherchons à découvrir l'origine et les objectifs de la Loi #90 grâce à une approche historique. Nous nous penchons sur les facteurs responsables de la cristallisation du concept du zonage agricole, particulièrement le cadre juridique et politique.

La seconde partie de notre travail se consacre à l'analyse de deux expériences extérieures: la Colombie-Britannique et les Etats-Unis. Bien que ce type de comparaison présente certaines limites, elle nous semble judicieuse, surtout comme guide d'analyse pour le zonage agricole québécois. En troisième lieu, nous passons en revue la littérature portant sur les interventions gouvernementales en matière d'utilisation des sols. Ce chapitre, appuyé d'une approche théorique, permet d'analyser les effets du

zonage sur la formation du prix des terres agricoles, sur la spéculation et l'évaluation foncière, sur les politiques agricoles et, finalement, sur le nouvel ordre de l'aménagement urbain et rural.

Enfin, le dernier chapitre consiste en une analyse de la situation de l'agriculture au Québec suite à l'application de la loi sur la protection du territoire agricole (Loi #90). Les résultats nous indiquent que si, d'une part, le zonage agricole a permis de rationaliser l'aménagement du territoire, d'autre part, il faut s'interroger sur son efficacité réelle au niveau de l'agriculture car une partie importante du territoire agricole demeure encore sous-utilisée.

INTRODUCTION

L'agriculture au Québec se trouve maintenant réglementée jusque dans ses derniers retranchements: la Loi sur la protection du territoire agricole (Loi #90) sanctionne le bien le plus fondamental de la Terre, la terre elle-même. Cette loi est devenue le pivot autour duquel se greffe la stratégie de développement agricole du Québec. Sur le plan économique, l'agriculture constitue encore aujourd'hui, comme ce fût le cas dans le passé, un moteur du développement. Les effets d'entraînement de la production agricole ont leur impact à la fois sur les industries situées en amont et sur celles situées en aval dans la chaîne agro-alimentaire. Bien que l'agriculture au Québec fût toujours une pierre angulaire dans la structure économique de la province, elle peut certes devenir également une pierre tombale si on la réglemente à outrance.

On admet généralement que la protection du territoire agricole vise essentiellement l'utilisation optimale des ressources agricoles. Plus particulièrement, une telle politique désire mettre un frein aux amputations désordonnées du territoire agricole et protéger l'intégrité de ce territoire en empêchant les utilisations incompatibles avec les intérêts de l'agriculture.

Mais, le zonage agricole implique également le développement urbain: ces deux milieux sont à la fois interdépendants et complémentaires. L'aménagement urbain et le développement industriel créent des pressions sur le milieu agricole; cette

interpénétration ("buckshot urbanization") de la ville et de la campagne impose de nombreuses contraintes à l'utilisation optimale du territoire. Nous nous attarderons sur ce phénomène afin de mieux saisir la portée de la Loi #90.

Ainsi, malgré toutes les études portant sur l'aménagement spatial et le développement économique, peu de moyens furent mis en oeuvre pour utiliser plus efficacement le territoire. Jusqu'à présent la majorité des études sur le sujet ont procédé selon la méthode classique: ces études suivaient la filière urbaine-rurale, i.e. elles favorisaient l'aménagement du territoire urbain pour fins domiciliaires et industrielles, l'étalement se faisant vers la campagne. La Loi sur la protection du territoire agricole suit la filière inverse: elle protège le milieu rural en enchâssant le milieu urbain dans le cadre du développement agricole.

Notre travail tentera de démontrer et d'analyser les caractéristiques de cette dernière filière; la réglementation du sol devient notre sujet principal et l'analyse économique de l'utilisation des sols sera l'objectif poursuivi.

CHAPITRE I

LA LOI 90: UNE APPROCHE HISTORIQUE ET JURIDIQUE

Historiquement, l'agriculture a constitué l'une des principales activités économiques au Québec. C'est elle qui a généré la plupart des activités commerciales et industrielles. Le développement des villes à proximité des meilleurs zones agricoles était donc inévitable. C'est pourquoi, depuis longtemps, le territoire agricole du Québec s'est amenuisé progressivement à cause de la croissance de la demande et des changements provoqués par d'autres secteurs d'activités économiques, tels que le secteur résidentiel, les secteurs industriel et commercial, ou l'infrastructure de communication (routes, chemins de fer, aéroports). De plus, les phénomènes de destruction, de spéculation et d'aliénation à des non-résidents québécois progressaient toujours.

Le Québec s'est donné une stratégie de développement agricole dont l'objectif fondamental est d'assurer l'auto-suffisance alimentaire. On a pensé qu'il était essentiel à cette fin de protéger le territoire agricole contre la dilapidation accélérée qui l'affectait depuis de nombreuses années. La stratégie avait défini une priorité en ce qui concernait l'utilisation du territoire agricole et cette priorité était l'agriculture. C'est dans une telle perspective que fut conçue la loi sur la protection du territoire agricole.

1.1.) Loi 90: les raisons et les objectifs

Le 21 décembre 1978 restera une date mémorable pour le Québec. Le président de la Commission parlementaire sur la protection du territoire agricole déposait son rapport à l'Assemblée nationale. Quelques heures plus tard on adoptait le "zonage".

Le mot n'est pas nouveau. Depuis plusieurs années déjà la sujet avait rebondi sur la scène politique. L'Union des producteurs agricoles (UPA), l'un des plus puissants lobbies au pays, en parle depuis 20 ans. Plusieurs ex-ministres de l'agriculture, Normand Toupin et Kevin Drummond entre autres, en avaient développé les bases. Et pourtant ce n'est qu'en 1941 que les villes obtenaient le droit de zoner leur territoire. En 1945, les corporations municipales⁽¹⁾ prenaient la relève, mais ce pouvoir n'a jamais été attribué qu'aux instances locales. En 1968, après cinq ans d'étude, la Commission LaHaye conclut: le zonage, c'est comme le bon pain, pour la planification de l'espace. L'aménagement spatial et le zonage étaient nés, mais pendant longtemps on laissera davantage les spéculateurs, les promoteurs et les propriétaires particuliers orienter la ligne de conduite du développement urbain et rural. L'idée de la loi sur la protection du territoire agricole avait germé et elle remettait d'office le pouvoir du zonage aux mains du gouvernement provincial.

(1) Corporations municipales: tout organisme chargé de l'administration d'un territoire pour fins municipales.

Dans sa tournée de consultation, le ministre de l'agriculture parla agro-alimentaire, auto-suffisance, spéculation: le Québec voit ses plus belles terres rongées par des spéculateurs, de rigueur immoraux, de préférence étrangers. Le Québec s'achemine vers la catastrophe, presque la famine. L'agriculture, au contraire, génère des emplois, possède un bel avenir...à condition de l'aider, évidemment. Ce que le ministre appela alors la "revanche verte".

Mais, lors de cette consultation et après l'adoption de la Loi #90, certains intervenants ont émis une note discordance: pour eux, la Loi sur la protection du territoire agricole a été adoptée sous de fausses représentations. Son véritable but, c'est de paralyser tout développement spatial autour des trois grandes agglomérations urbaines de Montréal, Québec et de l'Outaouais.

Quoi qu'il en soit, les objectifs de la Loi sur la protection du territoire agricole demeure prioritairement d'ordre agricole.

"La loi sur la protection du territoire agricole fut adoptée le 22 décembre 1978 et amendée le 1^o juillet 1982. Les buts et objectifs de cette loi sont de sauvegarder les lots ayant un bon potentiel agricole et de protéger le milieu, l'environnement agricole contre les usages inconciliables et nuisibles à cette activité. Cette loi vise donc à réserver à l'agriculture tous les sols dont les caractéristiques bio-physiques conjuguées avec les conditions climatiques du milieu les rendent propices à cette activité, tout en contrôlant les lotissements et les démembrements (...)" (1)

(1) Gouvernement du Québec - Brochure explicative, Commission de protection du territoire agricole.

Jamais on n'y fait mention de développement urbain, de parcs industriels, de banlieues tentaculaires. Mais en prenant connaissance des propos du président de la Commission, M. Pierre-Luc Blain, lors des premiers mois d'application de la loi, on se rend compte que d'autres perspectives étaient présentes à l'esprit:

"Sur 650 000 acres zonés agricoles de la première région, 500 000 restent en friche. Ce qu'il fallait plutôt arrêter, c'était l'hémorragie: 150 000 personnes sont sorties de Montréal de 1971 à 1976. Il a fallu les rejoindre avec des autoroutes, des aqueducs, des écoles. Tout cela coûte cher. Après dix ans, les gens déménagent et il faut tout recommencer. Certains nous ont dit que le zonage était le meilleur outil de planification urbaine qu'ils avaient jamais vu."(1)

On pouvait prévoir que la bucolique barrière jouerait également un rôle de planificateur, mais c'était sans compter avec la conjoncture actuelle; avec la crise de l'énergie, le coût du transport, les taux d'intérêt élevés, les gens redeviennent sédentaires. La dénatalité aussi: moins d'enfants, moins de banlieues. Mais la loi, comme son titre l'indique, joue avant tout un rôle de protecteur du territoire agricole. Et à ce titre, elle ne demeure qu'un élément de toute la stratégie du développement agricole que le Québec a planifiée.

(1) Pérusse, Daniel, L'actualité, Revue de presse, novembre '81.

1.2.) Les grandes lignes de la Loi #90

1.2.1) La Commission de protection du territoire agricole

Lorsque la Loi 90 fut sanctionnée, elle constituait d'office un organisme, ci-après appelé "la Commission de Protection du territoire agricole du Québec".

La Commission a pour fonction d'assurer la protection du territoire agricole. A cette fin elle est chargée:

- a) de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises en vertu de la loi relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole;
- b) de délivrer les permis d'exploitation requis pour l'enlèvement du sol arable;
- c) de délimiter, en collaboration avec la corporation municipale, la zone agricole dans une municipalité;
- d) d'émettre un avis sur toute autre affaire qui doit lui être référée en vertu de la loi;
- e) de surveiller l'application de la présente loi.

La Commission peut comprendre au plus sept membres dont un président et deux vice-présidents, nommés par le gouvernement pour une période d'au plus cinq ans. Une fois déterminée, la durée de leur mandat ne peut être réduite.

Présentement, la Commission, sous l'autorité du ministre de l'Agriculture, est composée de cinq commissaires, dotée d'un budget annuel de \$4,6 millions et d'un personnel de 171 personnes. Son président, M. Pierre-Luc Blain, ex-procureur de

l'Union des producteurs agricoles et ex-défenseur des expropriés de Mirabel, est le seul maître à bord après le ministre de l'Agriculture.

Mais si la Commission doit voir à l'application de la loi, c'est au gouvernement qu'il revient par contre d'identifier comme région agricole désignée toute partie du territoire du Québec. C'est ce qu'on a appelé le "gel des terres agricoles". Cependant il faut ici spécifier que ce "gel" ne signifie pas la suspension de transactions immobilières ou l'arrêt immédiat des travaux de construction. Lorsque le gouvernement "gèle" une région il désigne ainsi l'entrée en vigueur de la loi. Ainsi des transactions, ventes ou achats de terres agricoles, peuvent quand même avoir lieu en autant qu'elles ne contreviennent pas à la loi.

Il importe de se rappeler que lors de la sanction de la loi, le 22 décembre 1978, le gouvernement en profita pour "geler" une première partie du territoire du Québec. Non pas tout le Québec, mais une seule région identifiée plus tard comme les Basses Terres du St-Laurent et de l'Outaouais. Cette zone regroupait quelque 614 municipalités. C'est pourquoi l'article 25 du texte de loi se lisait ainsi:

"La présente loi a l'effet, à compter du 9 novembre 1978, d'un décret de région agricole désignée à l'égard du territoire des corporations municipales énumérées à l'Annexe A".
(1)

(1) "Loi sur la protection du territoire agricole" - Texte de loi, Gouvernement du Québec, éditeur officiel, décembre 1978.

Une fois que le gouvernement a gelé (désigné) une région i.e. que la Loi 90 est entrée en vigueur, la Commission, à qui il revient d'en appliquer les règlements, commence son véritable travail.

1.2.2.) Le processus d'application de la Loi #90

Le "gel" d'une région qu'on appellera plutôt "décret d'une région agricole désignée" représente, pour la Commission, une base de négociation avec les municipalités. Un avis de l'adoption du décret est publié dans la Gazette officielle du Québec ainsi que dans un journal diffusé dans la région agricole désignée. L'avis indique l'objet et les effets du décret, et la date de son entrée en vigueur; il contient une liste des corporations municipales visées par le décret de région agricole désignée et il peut être accompagnée d'un plan sommaire du territoire qui en fait partie.

Il y a eu six décrets de régions agricoles désignées:

- 1° région: Basses terres du St-Laurent et de l'Outaouais; décrété le 9 novembre 1978. Comportant 614 municipalités; 2 539 377 hectares (Montréal exclue) sur un total de 3 049 079, laissant ainsi 509 702 hectares aux municipalités pour leur développement résidentiel et industriel.
- 2° région: Communauté régionale de l'Outaouais et St-Louis-de-Gonzague-du-Cap-Tourmente; décrété le 5 avril 1980: 7 municipalités.
- 3° région: Beauce et Cantons de l'Est, Saguenay-Lac St-Jean, Abitibi et Témiscamingue, Côte du Sud (1° partie); décrété le 13 juin 1980: 443 municipalités.

- 4° région: Comté de Rivière-du-Loup; décrété le 24 octobre 1980: 18 municipalités.
- 5° région: Basses-Laurentides, Charlevoix, Côte du Sud (2° partie), Bas St-Laurent, Péninsule de la Gaspésie; décrété le 19 juin 1981: 286 municipalités.
- 6° région: Outaouais et les Laurentides, Haute Côte-Nord, Iles-de-la-Madeleine, Territoires non-organisés au sud du 50° parallèle de latitude nord; décrété le 7 novembre 1981: 196 municipalités.⁽¹⁾

Suite à l'avis, le ministre prépare un plan provisoire identifiant "l'aire retenue pour fins de contrôle" (ou zone agricole provisoire) à l'égard de chaque municipalité située dans une région agricole désignée. Ces plans provisoires sont déposés au bureau du secrétaire de la municipalité et au bureau de la division d'enregistrement. La zone agricole provisoire établit les zones vertes et les zones blanches de chacune des municipalités. Ces zones sont des propositions faites aux corporations municipales. Essentiellement, la Commission et les municipalités négocient ensuite pour accepter ou rejeter ces dites zones.

On doit rappeler ici que, lors du premier décret, les municipalités ont dû subir de longs délais d'application car les schémas et les plans de zonage n'étaient pas complétés, la compilation cartographique s'étant révélée plus difficile que prévue.

Ce plan provisoire qui définit l'aire retenue pour fins de contrôle constitue la seconde phase de négociation entre les

(1) Gouvernement du Québec; document de la Commission de protection du territoire agricole, juin'82.

municipalités et la Commission en vue de l'établissement de la "zone agricole permanente". Dans les cent quatre-vingt jours d'un avis de la Commission à cet effet (i.e. suivant le plan provisoire), une corporation municipale s'entend avec cette dernière sur le plan de la zone agricole permanente de son territoire. Il faut préciser qu'à l'intérieur d'une zone agricole, la Loi sur la protection du territoire agricole prévaut sur toute disposition inconciliable ou incompatible d'un schéma d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un règlement municipal. Cependant, toute personne qui obtient un permis ou une autorisation de la Commission n'est pas pour autant dispensée d'obtenir un permis en vertu d'un règlement du gouvernement ou d'une corporation municipale. Cette obligation s'applique entre autres, aux règlements municipaux de lotissement, de construction et de zonage. Car, si la Commission chapeaute toute la protection du territoire agricole, il revient à chacune des municipalités d'en faire appliquer les règlements et d'administrer ainsi ses zones verte et blanche.

Lors du premier décret, la ronde de négociations avec les 614 municipalités pour déterminer les zones vertes a duré un an. Cette première région comprenait surtout des villes dont la densité de population et le développement commercial exigeaient qu'on se penche avec attention sur les besoins futurs d'un tel développement urbain et semi-urbain. Il existe un lien étroit entre les milieux urbain et rural: la Loi 90, en voulant protéger les terres arables, oblige par le fait même les villes à prévoir et à aménager leurs besoins futurs.

Les protestations furent immédiates. Comme à Laval où le maire de l'époque, M. Lucien Paiement, s'indigna:

"Ils avaient zoné 55p.cent de notre ville. Même le parc industriel était vert! On a fait une contreproposition à 33p.cent. Ils ont décrété 47p.cent. Il n'y a jamais eu d'entente".(1)

Mais si les négociations semblèrent parfois ardues, la Commission ne faisait qu'appliquer la loi. "Dura lex sed lex". Certaines municipalités étaient mal préparées à affronter la Commission. Plusieurs d'entre elles, surtout en milieu rural, s'en sont totalement remises à la Commission profitant de la sorte d'un schéma de développement pour lequel elles n'eurent rien à déboursier. Ce fut finalement heureux pour certaines, plus pénible pour d'autres.

Finalement, suite à l'avis de cent quatre-vingt jours, et sous réserve d'une entente entre la corporation et la Commission, la zone provisoire devient alors zone permanente. Si une municipalité n'aboutit pas dans ses négociations, elle se voit imposer un "décret" qu'il faut distinguer des six décrets désignant les zones agricoles provisoires. En effet, un article laconique de la loi (article 48 donne un pouvoir absolu à la Commission et ce, sans droit d'appel de la part de la municipalité:

"S'il y a entente entre la corporation municipale et la Commission, après avoir pris en

(1) Pérusse, Daniel - in L'Actualité, Revue de presse, novembre '81.

considération les représentations faites par les personnes intéressées, la Commission prépare le plan de la zone agricole dans une municipalité, de même qu'un mémoire d'entente. A défaut d'entente, la Commission prépare le plan de la zone agricole dans une municipalité, en prenant en considération les représentations qui lui sont faites et celles qui sont faites à la corporation."⁽¹⁾

Sur les quelque 1564 municipalités qui ont négocié avec la Commission, un peu plus d'une centaine se sont vues imposer leur zone agricole permanente par un décret (Tableau 1.1).

La totalité des municipalités ont terminé leurs négociations et possèdent un plan de leur zone agricole permanente. Approximativement trois ans après la sanction de la Loi #90, en décembre 1978, tout le territoire du Québec s'est retrouvé sous la juridiction de cette loi. En effet, le sixième et dernier décret, en novembre 1981, couvrant l'Outaouais et les Laurentides, la Haute Côte-Nord, les Iles-de-la-Madeleine et les territoires non organisés au Sud du 50° parallèle de latitude nord, mettait fin aux désignations de zones agricoles. En fait, seuls les territoires au nord du 50° parallèle ne sont pas zonés.

En somme, la Loi #90 consacre la conception du sol comme ressource. Une ressource qu'il faut protéger pour les générations futures et qui constitue dès maintenant un support à la production agricole laquelle, selon la stratégie de développement agricole du Québec, vise un degré d'auto-suffisance élevé.

(1) "Loi sur la protection du territoire agricole" - Texte de loi, Gouvernement du Québec, éditeur officiel, décembre 1978.

TABLEAU 1.1

TABLEAU DES DECRETS

	<u>Total des municipalités</u>	<u>Ententes avec négociations</u>	<u>Nombre de décrets</u>
1° région	614	547	67
2° région	7	5	2
3° région	443	428	15
4° région	18	17	1
5° région	286	245	41
6° région	196	159	37
TOTAL	1564	1401	163

Source: Commission de la Protection du Territoire agricole,
Gouvernement du Québec, - Janvier 1983.

1.2.3.) Le cadre juridique

La Loi #90 comprend 117 articles qui statuent sur la constitution de la Commission, sur la zone agricole, sur les demandes d'autorisation et sur différents règlements.

Afin de bien comprendre les effets que la Loi #90 peut avoir sur la protection du territoire agricole et, subséquemment, sur l'aménagement spatial des villes, il convient d'examiner les articles et les règlements qui, ayant force de loi, influencent le développement urbain et semi-urbain.

La Loi sur la protection du territoire agricole ne crée pas l'obligation de cultiver un lot, de vendre un lot s'il n'est pas utilisé à des fins agricoles ou de vendre un lot uniquement à un agriculteur. Le propriétaire d'un lot dans une zone agricole demeure toujours propriétaire de son terrain bien qu'il doive se plier à certaines restrictions contenues dans la loi. Ces restrictions ne s'appliquent que pour les lots compris dans une zone agricole; il faut préciser ici qu'on peut retrouver des zones blanches en milieu rural et que ces zones ne font pas partie du territoire agricole proprement dit.

Essentiellement, il est interdit, sans l'autorisation de la Commission:

- 1°) d'utiliser un lot à d'autres fins que l'agriculture, (commercial, industriel, institutionnel et/ou résidentiel);
- 2°) de morceler (diviser) un lot, par le moyen du lotissement ou de la subdivision d'un lot. (La vente de lots à plus d'une personne n'est pas prohibée);

- 3°) de démembrer un ensemble de lots contigus (adjacents, mitoyens). Ainsi, le propriétaire ne peut vendre un lot s'il conserve un droit de propriété sur un lot contigu. Aux fins de la loi, deux lots séparés par un chemin public, un chemin de fer, une emprise d'utilité publique et la superficie d'un lot sur laquelle porte un droit acquis, sont réputés comme étant contigus;
- 4°) de couper des érables dans une érablière, sauf pour des fins sylvicoles, de sélection ou d'éclaircie;
- 5°) de procéder à l'enlèvement du sol arable pour des fins de vente à moins d'obtenir, au préalable, un permis de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Aucune de ces interdictions n'est absolue. La Commission peut autoriser des utilisations à des fins autres que l'agriculture, tout comme le morcellement, le démembrement et l'aliénation. Il suffit de posséder un dossier suffisamment étoffé pour faire appel. Cet appel s'exerce devant la Commission, avec sa permission. On a présenté près de 40 000 dossiers entre 1979 et 1983, mais peu ont reçu une ordonnance favorable de la Commission. En fait, la Commission demeure très rigide principalement dans ses décisions portant sur le démembrement ou le morcellement.

On ne peut faire une analyse détaillée des décisions rendues par la Commission, mais une ligne directrice semble ressortir: la Commission possède le mandat de protéger les terres agricoles et toute demande venant à l'encontre de ce mandat est rejetée. Un économiste du "Ramapo College of New Jersey", M. Sebastian J. Raciti, affirme qu'il est nécessaire pour la Commission de posséder des pouvoirs élevés, une autorité quasi absolue

et une unité décisionnelle centrale. C'est la seule façon d'éviter de céder aux pressions des politiciens locaux. La rigidité des décisions impose le respect...de la loi.

Certains articles affectent grandement l'environnement économique des propriétaires de terrains et plus particulièrement leur évaluation foncière:

Article 31 - "Dans une région agricole désignée, le propriétaire d'un lot vacant en vertu d'un titre enregistré le 9 novembre 1978 peut y construire, dans les cinq ans de cette date ou, le cas échéant, de la date d'entrée en vigueur d'un décret visé à l'article 22, sans l'autorisation de la Commission, une seule résidence et utiliser à cette fin une superficie n'excédant pas un demi-hectare."
(1)

Mais s'il achète le terrain après le 9 novembre et qu'il n'a toujours pas construit lorsque la région est décrétée zone agricole, il ne peut plus rien faire. Ce fut le cas de nombreux projets immobiliers qui furent immédiatement abandonnés lorsque le gouvernement décréta la région agricole sans préavis.

Malheureusement à la campagne, il n'y a pas que des agriculteurs: confinés en zone blanche (mais en milieu rural), on retrouve des épiciers, des restaurateurs, des médecins, des professeurs, etc. Du jour au lendemain, la valeur des terres a chuté: ventes pour taxes, diminution du rôle d'évaluation dans un grand nombre de municipalités. En zones blanches, c'est le

(1) Gouvernement du Québec - Texte de loi, chapitre 10 (Loi 90), "Loi sur la protection du territoire agricole", éditeur officiel.

contraire: devenu rare, le terrain prend de la valeur. Aux prises avec un manque à gagner, les municipalités augmentent l'imposition. Les agriculteurs ne sont pas affectés, mais les "autres" en font les frais. Et les spéculateurs n'y perdent rien au change. Le Bureau de revision de l'évaluation foncière du Québec a eu à rendre de nombreuses décisions portant sur des demandes de changement d'évaluation.

L'article 31 devait finalement être amendé par un projet de loi (#76) portant le titre: Loi modifiant la loi sur la protection du territoire agricole. Cette loi fut sanctionnée le 23 juin 1982. Dorénavant l'enregistrement du titre de propriété, en autant qu'il le soit avant l'entrée en vigueur d'un décret, devient la date-clé. On enlève la date-guillotine du 9 novembre et l'échéance de construction va jusqu'au 31 décembre 1986.

L'article 106, quant à lui, porte sur certaines dispositions qui ne sont pas sans avoir un impact important sur l'utilisation des sols:

Article 106 - "La loi sur l'évaluation foncière (...) est modifiée par l'insertion, après l'article 21, du suivant:

21a - Lorsqu'une ferme est comprise dans une zone agricole (...), le ministre de l'agriculture rembourse à son propriétaire ou à son occupant, s'il est un producteur agricole au sens de la loi des producteurs agricoles (...) une somme additionnelle de trente pour cent des taxes foncières municipales et scolaires(...)".(1)

(1) Gouvernement du Québec - Texte de loi, chapitre 10 (Loi 90), "Loi sur la protection du territoire agricole", éditeur officiel.

Nul doute que cet article soit un puissant incitatif "à tourner au vert": un producteur agricole se verra rembourser jusqu'à 70p.cent des taxes municipales et scolaires. Encore faut-il, pour profiter de cet allègement, être reconnu comme producteur agricole au sens de la loi i.e. cultiver une terre et mettre sur le marché pour 3 000\$ de produits agricoles par année! Et si, pour une raison quelconque, il désire être "dézoné", il devra payer tout ses arrérages jusqu'à concurrence de 10 ans. De plus, cet article 106 possède des retombées inattendues. Non seulement la Commission de protection du territoire agricole est-elle reine dans la zone agricole, mais elle peut aussi intervenir indirectement dans le plan d'aménagement d'une ville. A St-Hubert, par exemple, trois agriculteurs de la zone blanche (i.e. la partie non-agricole) voulaient bénéficier des exemptions fiscales prévues par l'article 106. Ils ont donc obtenu que leurs terres soient zonées agricoles. Il n'en demeure pas moins que cette décision de la Commission va à l'encontre du plan d'urbanisme de la ville. Elle est contraire aux recommandations faites à ce sujet à la Commission par la municipalité lors des négociations.

Un autre article vient appuyer cette décision unilatérale. Il s'agit de l'article 98 par lequel la loi prévaut sur toute autre loi, schéma d'aménagement ou règlement de zonage. On peut y voir une usurpation en règle du pouvoir des municipalités. Par ailleurs, l'article 100 soustrait d'un seul coup les agriculteurs au droit commun en interdisant les plaintes, poursuites, injonctions, quant aux odeurs ou bruits émanant d'une ferme. En vain, le Conseil consultatif de l'environnement a-t-il

protesté, faisant valoir qu'il s'agissait là d'une mesure sectaire, qui n'avait rien à voir avec le zonage et qui violait le principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

De nombreux autres articles de la loi affectent l'utilisation des sols, directement ou indirectement, tout en engendrant des conséquences économiques encore mal définies sur le développement agricole. Il serait fastidieux de traiter chacun des articles de la loi et ce n'est pas l'objectif de ce présent ouvrage. Cependant, d'ores et déjà, il convient de reconnaître que la Loi sur la protection du territoire agricole est une mesure qui déborde largement de son cadre "rural" en régissant le développement des municipalités.

1.3.) L'environnement de la Loi #90

Dans toute analyse de politiques gouvernementales, il convient de replacer chacune de celles-ci dans un contexte plus global, d'établir leur environnement économique et politique afin de bien saisir l'essence même de la loi.

La Loi #90 fut conçue pour défendre les intérêts de l'agriculture. Elle veut protéger "les bonnes terres" du Québec, mais on l'a étendue à tout le territoire de la province. Faut-il alors comprendre que toute la superficie du Québec est constituée de sols de qualité supérieure? Certes non, des données empiriques le prouvent amplement.

Par ailleurs, un an moins un mois, jour pour jour, après l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole, on sanctionnait la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.⁽¹⁾

La philosophie de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Loi 125) repose sur l'idée que la compétence en matière du territoire doit être confiée aux instances régionales. La philosophie de la Loi sur la protection du territoire agricole au contraire est à l'effet que la protection du territoire est un objectif national trop important pour le laisser entre les mains des élus locaux. Si la Loi 125 repose sur des critères multiples, la Loi sur la protection du territoire agricole n'en admet qu'un, l'agriculture. Aucune formule d'harmonisation ne fut suffisamment élaborée pour être retenue: l'intégration n'existe à peu près pas.

Ces deux lois touchent l'aménagement spatial et sont en conflit lorsque mises dans un cadre global. Un exemple éloquent de mauvaise intégration est celui de l'Ile d'Orléans, un arrondissement historique. Le propriétaire insulaire doit se plier à la Loi sur les biens culturels, à la Loi sur l'expropriation, à la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents, au zonage agricole, aux règlements sur la qualité de l'environnement, à ceux du conseil municipal et ainsi de suite.

(1) La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Loi 125) fut sanctionnée le 21 novembre 1979 alors que la Loi du zonage agricole (Loi 90) a reçu sa sanction le 22 décembre 1978.

Auparavant, le malaise urbain-rural provenait de l'absence de plans et de politiques d'aménagement. Maintenant, les municipalités font face à un nouveau problème: fondre en une seule entité les règlements et les amendements qui ont été mis en vigueur au cours des années.

CHAPITRE II

DEUX EXPÉRIENCES EXTÉRIEURES2.1.) La Colombie-Britannique

En décembre 1972, la Colombie-Britannique décrétait le gel des terres agricoles qui devait être suivi d'une loi de zonage. Mais si, d'une part, il existe des points communs entre le zonage du Québec et celui de la Colombie-Britannique, d'autre part, toute comparaison devient délicate, le contexte étant bien différent.

Avec à peine 3p.cent de son territoire composé de bonnes terres agricoles, la Colombie-Britannique voyait la superficie de ses terres diminuer de 15 000 acres par année au profit du développement urbain. La province décida de se munir d'un plan de zonage des terres agricoles dont l'objectif était d'en conserver la capacité de production. La topographie de la Colombie-Britannique, qui consiste en une série de montagnes parallèles avec des vallées étroites, était un obstacle majeur au plan de zonage. Dans les vallées où le sol et le climat favorisent grandement la culture, seule la topographie devient un facteur limitatif; par contre, sur les plateaux intérieurs où le sol est riche, le climat, lui devient un obstacle. Au total, seulement 4,9p.cent du territoire est hautement propice à l'agriculture.

Ainsi, comparativement, la Colombie-Britannique dispose de 1,9 millions d'acres de terres améliorées⁽¹⁾ alors qu'au Québec cette superficie atteint 5,9 millions d'acres. (Tableau 2.1)

Par ailleurs, on retrouve trois régions-clés pour l'agriculture: la basse vallée du fleuve Fraser, la vallée de l'Okanagan et celle de Peace River. Ces régions se situent précisément là où les pressions urbaines sont les plus fortes. Par exemple, la basse vallée du fleuve Fraser a une densité de population plus grande que la Hollande!

La répartition géographique des bonnes terres est beaucoup plus concentrée au Québec qu'elle ne l'est en Colombie-Britannique. De plus, contrairement au Québec, le lotissement des terres est relativement rare. Une autre différence qui rend les comparaisons difficiles: le Québec, pour les seules fins d'application de sa loi sur le zonage, regroupe cinq fois plus de municipalités que la Colombie-Britannique. Enfin, le nombre de fermes est beaucoup plus élevé au Québec. Les deux provinces se rejoignent cependant sur les objectifs poursuivis et le processus d'application.

Bref, ce fut une combinaison de deux facteurs - la rareté des terres agricoles et l'accroissement rapide de l'expansion urbaine aux dépens des meilleurs sols agricoles - qui a poussé la Colombie-Britannique à réglementer et à établir un plan de zonage agricole.

(1) On entend par terres améliorées toutes les surfaces suivantes: terres en culture, pâturages améliorés, jachères et autres terres améliorées. La superficie de terres propices à l'agriculture est un peu plus élevée.

TABLEAU 2.1

TABLEAU COMPARATIF QUÉBEC ET COLOMBIE-BRITANNIQUE (1976)

	<u>C.-B.</u>	<u>Québec</u>
superficie totale (en acres)	220 682 880	335 522 000
superficie des terres améliorées	1,911 000	5 923 000
pourcentage	0,86%	1,8%
nombre de fermes	19 432	51 587

Source: Statistique Canada, Recensement 1981, Agriculture,
Cat 96-916

2.1.1.) La législation: "Agriculture Land Reserve"

C'était un gouvernement nouvellement élu qui procéda à ce gel des terres en décembre 1972. Il utilisa une législation appelée "Environment and Land Use Act" qui avait été développée quelques années plus tôt mais rarement utilisée. On créa ainsi la Loi sur la zonage ("B.C. Land Commission Act"). Cette loi avait pour but d'arrêter la perte de sols agricoles en délimitant une zone ("Agriculture Land Reserve") où la terre ne devait servir qu'à des fins agricoles. On constitua une Commission chargée d'appliquer la loi. Les cinq membres, nommés en mai 1973, devaient rencontrer les autorités municipales et régionales afin de définir les zones à protéger. Bien que l'objectif premier de la loi fût de préserver les terres agricoles, elle permettait aussi de conserver des parcs de récréation et des réserves de terrain pour l'expansion urbaine future. La "Land Commission Act" a préséance sur toute autre loi provinciale, sauf la Loi sur le contrôle de la pollution et la protection de l'environnement. D'ailleurs, fait à remarquer, la Commission relève du ministre de l'Environnement.

Généralement, le zonage est employé pour orienter le développement urbain. La Colombie-Britannique a procédé à l'inverse en décrétant une zone agricole indépendamment de la vocation résidentielle, commerciale, industrielle ou autre que l'on avait assignée à certains terrains encore inutilisés. Selon cette perspective, le zonage au Québec s'est inspiré fortement de celui de la Colombie-Britannique.

Ce zonage, "the Agriculture Land Reserve", se devait de prendre appui sur des paramètres biophysiques et sur des caractéristiques naturelles de l'environnement, plutôt que sur des variables de marché et d'autres considérations socio-économiques.

Dès lors, la méthodologie suivante fut employée:

- Sont incluses dans "ALR" toutes les catégories de sol, classes 1 à 4, selon le CLI⁽¹⁾ sans tenir compte du genre de propriétaire. Les terres de la Couronne et les terres privées sont traitées sur le même pied.
- Si des terrains à vocation non-agricole ne sont pas immédiatement disponibles près des centres urbains, des zones sont exclues du "ALR" afin de permettre un développement approprié et rationnel pour environ 5 ans. Ceci donne une période de temps raisonnable aux autorités locales pour qu'elles développent des schémas d'aménagement.
- Certaines terres de classe 5 et 6 sont protégées en raison de leurs capacités à suppléer en certaines occasions aux sols de classes supérieures.
- A certains endroits, on a inclu dans la réserve de petits secteurs de terrains à vocation non-agricole. L'exclusion de ce genre de secteur aurait permis le développement d'activités incompatibles avec la communauté agricole environnante.

(1) CLI: "Canadian Land Inventory" - C'est un système de classification regroupant les sols en 7 catégories selon leurs aptitudes à l'agriculture. Le zonage au Québec a utilisé le même système.

2.1.2.) La création d'une banque de terres

L'application du plan de zonage prit environ un an et demi. La réserve (la surface couverte par le zonage) est constituée de 5p.cent du territoire de la province i.e. 11,5 millions d'acres et est considérée comme permanente. On ne prévoit pas de redécoupage ou un nouveau zonage.

Mais l'adoption d'une telle loi a suscité de nombreuses protestations et plusieurs manifestations. Le gouvernement a dû calmer l'inquiétude des agriculteurs en leur assurant un revenu garanti. C'est d'ailleurs cette protection financière qui a largement contribué au succès du zonage agricole. Il faut dire que ce plan d'assurance a coûté plus de 100\$ millions à la province de 1973 à 1977 et qu'il rembourse à l'agriculteur le manque à gagner dans le cas de certaines productions déficitaires.

Profitant du plan de zonage, la Commission s'est aussi constituée une banque de terres grâce à un fonds de 25\$ millions créé en 1972 par la "Greenbelt Protection Fund Act". La Colombie-Britannique a déboursé jusqu'à maintenant plus de 12\$ millions pour cette banque. L'achat le plus important a eu lieu en 1975 quand la Commission s'est portée acquéreur de plusieurs lopins de terre à une quarantaine de milles au nord de Vancouver: 2 000 acres pour une somme de 6\$ millions. Jusqu'à présent, la Commission a acquis plus de 10 000 acres de terre. Le rôle de cette banque de terres consiste à faire le pont entre les agriculteurs qui possèdent des terres qu'ils ne peuvent cultiver et

ceux qui en recherchent. Mais une telle banque de terres demeure en soi un programme de support au zonage agricole.

Cette banque de terres favorise grandement les jeunes agriculteurs qui débutent, la Commission recourt à la banque comme moyen de relance du secteur agricole. Ces deux mesures - la banque de terres et l'assurance-revenu - sont venues appuyer la politique de zonage et ont contribué à son acceptation.

2.1.3.) Les résultats fondamentaux de la loi

L'application du plan de protection des terres agricoles en Colombie-Britannique fut-elle efficace? Nul doute que la mise en place du "ALR" a favorisé l'implantation et la conservation des bonnes terres arables. A la fin de 1978, soit cinq ans après le début du plan de protection, les terres réservées n'ont diminué que de 6 359 acres sur les 11 661 600 acres initiales.

Selon M. Gary G. Runka, Chairman de la Commission, une statistique fort révélatrice vient du fait que 40 000 acres de sols de classes 1-2-3 furent refusées par la Commission à subir un changement d'utilisation. Il affirme que sans le plan de zonage ces 40 000 acres auraient été à jamais perdues pour l'agriculture. Mais cette superficie ne représente finalement que 0,36% de la superficie totale propice à l'agriculture. Bien peu, à vrai dire.(1)

(1) RUNKA, Gary G. - Allocution présentée devant la "Soil Conservation Society of America", revue de presse, mars 1977.

Par contre, à la lumière du tableau 2.2 on peut certes affirmer que le plan de zonage a réussi à stopper la perte de bons sols agricoles car la mesure est, de toute évidence, hautement "incitatrice". Cependant d'autres avis se font entendre de plus en plus souvent. Aussi efficace et aussi rigide soit-il, combien de temps le programme de protection des terres arables en C.-B. tiendra-t-il face aux poussées de la population et aux pressions économiques et politiques?

La vallée de l'Okanagan, par exemple, a une population de 185 000 habitants; elle possède une superficie d'environ 30 000 acres des meilleures terres et un chiffre d'affaires annuel de 100\$ millions pour l'agriculture seulement. Des prévisions montrent une population de 230 000 personnes en 1990; une règle employée par les planificateurs démontre que pour chaque tranche d'augmentation de 1 000 personnes le développement urbain exige 200 acres de terres. Sur une telle base, une augmentation de 45 000 personnes signifierait une perte de 9 000 acres de terres agricoles au profit du développement urbain. En contrepartie, une étude a révélé que grâce à l'effet cumulé de la politique de protection des terres et des politiques économiques qui l'accompagnent (assurance-récoltes, soutien des prix, etc.), la région pourrait ne perdre que 1 000 acres au total.

Mais essentiellement et fondamentalement, tout devient un enjeu de popularité politique sur une toile de fond qui est faite des lois du marché; tant que le revenu agricole de 100\$ millions pourra rivaliser avec les autres options de développement économique, la barrière tiendra face aux pressions urbaines.

TABLEAU 2.2

VARIATIONS (EN ACRES) DE L'ALR

	1974	1975	1976	1977	1978	Total
Inclusions	nil	14 981	1 277	10 621	45 734	72 613
Exclusions	1 463	7 738	5 824	46 854	17 093	78 972
				Changement net:		<u>(6 359)</u>

Source: B.C. Provincial Agricultural Land Commission, Agricultural and Reserve Statistics, 1978.

Une analyse du prix des terres en Colombie-Britannique vient à l'appui de cette théorie. Le prix des terres a augmenté normalement au cours des années, tout comme les autres biens de consommation, mais à un rythme moins rapide. Depuis la loi sur le zonage agricole, la spéculation sur les terres n'a pas vraiment cessé mais elle est passée des mains des financiers aux mains des politiciens. Deux raisons principales expliquent ce phénomène: en achetant des terres pour alimenter la banque le gouvernement intervient sur le marché des terres arables de plus, en détenant le pouvoir de "dézoner", il peut redonner à une terre son caractère spéculatif. La spéculation demeure donc toujours mais le rapport de force a changé, les agriculteurs étant bien plus démunis face au gouvernement que face à un spéculateur privé.

Les très nombreuses demandes d'exclusion illustrent bien cette spéculation latente car les propriétaires anticipent toujours un changement du zonage.

La valeur d'une terre agricole demeure toujours moins élevée que celle d'un terrain d'une superficie identique et situé dans la même région mais divisé en lots et voué au développement domiciliaire. Suite au zonage, les terres agricoles, surtout à la limite des développements résidentiels, ont subi des baisses de prix, bien que cette baisse ne correspondait qu'à une valeur spéculative. Après une période d'hésitation de quelques mois, suite au zonage, le prix s'est mis à augmenter normalement. L'indice de la valeur des terres zonées agricoles en Colombie-Britannique montre que le prix moyen d'une acre, basé sur un

indice 100 en 1961, était de 189 en 1971, 197 en 1972 et 230 en 1973, pour enfin faire un bond à 321 en 1974.(1)

Mais même en zone agricole, la valeur d'une terre pourra atteindre 8 000\$ ou 9 000\$ et plus l'acre. A cela on doit ajouter les dizaines de milliers de dollars qu'elle rapporte annuellement. Si, pour une raison quelconque, un propriétaire désire vendre, il trouvera sûrement un acheteur parmi les agriculteurs avoisinants. Par contre, s'il réussit à obtenir la permission d'exclure sa propriété de la zone agricole et de la subdiviser en lots, sa valeur doublera. Les faits, en Colombie-Britannique, ont prouvé cette assertion.

Mais un phénomène demeure, pour une rentabilité égale, une terre agricole située près de la zone urbaine possède toujours une plus grande valeur spéculative que celle qui est située ailleurs, et cela, malgré le zonage agricole.

Le zonage est dorénavant bien intégré, les municipalités et les 28 districts régionaux de la Colombie-Britannique ont appris à s'adopter à la protection des terres arables. Après les inévitables réticences du début, un climat de collaboration s'est installé et les municipalités ont vite compris la nécessité d'aménager leur territoire. La Commission poursuit son travail consacré principalement à la surveillance et à l'étude des demandes d'appel en exclusion.

(1) HUGHES, A - "Effects of recent land legislation on Okanagan fruit-Farm Hand Prices"- a Multiple Regression Approach"; dept. of agriculture, U.B.C. décembre 1975.

2.1.4.) Comparaisons et conclusion

On a dit que le contexte du zonage agricole était bien différent entre le Québec et la Colombie-Britannique, que ce soit le nombre de fermes et de villes, les revenus agricoles, les politiques économiques de soutien de prix, la topographie, etc. Politiquement, les différences sont également remarquables: au Québec, le zonage relève du ministre de l'Agriculture, en Colombie-Britannique le ministre de l'Environnement détient les leviers de décision. Le droit d'appel est beaucoup plus facile en Colombie-Britannique, et alors qu'au Québec les instances locales, députés ou maires, n'ont aucune possibilité de faire des pressions; il en va autrement en Colombie-Britannique. Le droit d'appel donne la possibilité en cas de refus de la part de la Commission, de s'adresser à un comité interministériel sur l'environnement où les pressions politiques font souvent pencher la balance.

Bref, le zonage agricole en Colombie-Britannique, après plus de dix ans d'existence, remplit toujours son rôle de la protection des sols arables. Tous les intervenants sont d'accord pour dire que le plan de protection a bien fonctionné parce qu'il fut appuyé dès le début par des politiques économiques appropriées. Sa grande qualité demeure d'avoir sensibilisé les municipalités à l'aménagement spatial en passant par des objectifs d'ordre agricole.

2.2.) Les Etats-Unis

2.2.1.) La Législation américaine et l'approche fiscale

Aux Etats-Unis, la cause fondamentale de la perte des terres agricoles est la même qu'au Québec: le développement urbain non-planifié, quelquefois appelé "saute-mouton" et que les américains nomment "buckshot urbanization".

Mais les américains conservent toujours cette vision historique que les droits individuels passent avant ceux de l'Etat. Certains analystes ont même affirmé que cette interprétation a considérablement limité les divers paliers gouvernementaux dans leurs initiatives pour créer des banques de terres. Il semble bien que pour procéder au zonage agricole, il faut d'abord en avoir la volonté politique.

Le Cinquième Amendement de la Constitution américaine se lit ainsi "la propriété privée ne peut être saisie ou régie à des fins publiques sans une juste compensation". Une interprétation rigide de cet amendement implique que le secteur public ne peut désigner et maintenir une réserve de terrains sans le consentement du propriétaire.

Ce problème d'indemnisation fut soulevé au Québec suite à l'intervention du gouvernement dans le domaine des terres agricoles. Il faut noter ici que les règlements de zonage, bien qu'ils se traduisent souvent par des changements importants de la valeur foncière des terrains, n'accordent aucune compensation

pour cette servitude légale imposée à la propriété. L'article 407 du Code civil prévoit le paiement d'une indemnité dans le cas de privation de la propriété, notamment s'il y a expropriation. Par contre l'affectation légale des sols à l'agriculture ne contrevient pas à cet article du Code Civil et ne constitue ni une "expropriation déguisée", ni une mesure discriminatoire. Il y a expropriation déguisée lorsqu'un règlement de zonage enlève, à celui qui y est assujetti, toute possibilité raisonnable d'utiliser son immeuble.

Or, la protection du territoire agricole au Québec n'empêche pas le propriétaire d'une ferme de faire une utilisation raisonnable de sa terre. Le principe de l'absence d'indemnité directe est également basé sur le fait que le territoire agricole est protégé avant tout dans l'intérêt de l'agriculteur d'abord, mais aussi de l'agriculture et de la collectivité. Selon le gouvernement, l'indemnisation dans une telle perspective deviendrait inéquitable.

Les américains, quant à eux, ont élaboré une approche essentiellement fiscale pour la protection de leurs terres agricoles. Il n'existe aucun programme d'intervention aussi rigide et restrictif que celui du Québec. Le programme américain comporte principalement trois mesures fiscales.

L'imposition préférentielle est une imposition sur la valeur d'usage des terres et non sur la valeur d'échange (évaluation foncière). On laisse de côté la traditionnelle méthode "ad valorem". On ne prévoit pas de pénalité si un changement dans

l'utilisation du sol survient, sauf que la terre s'évaluera par la suite à sa valeur d'échange.

La deuxième mesure utilisée est la taxation différée. Tout changement dans l'utilisation d'une terre agricole, ayant profité d'une imposition préférentielle, entraîne une taxe majorée du montant de la taxe économisée pour l'année de la vente et les deux années qui l'ont précédée. De plus, un intérêt peut être exigé pour cette taxe différée. Plus précisément, on évalue un terrain selon sa valeur agricole mais en y attribuant également une évaluation selon une autre vocation possible, industrielle par exemple. Si le terrain change effectivement de vocation, sa taxe devient majorée suite à cette nouvelle utilisation. Pour être plus contraignante, la taxe est rétroactive de trois ans, de telle sorte que les spéculateurs ont peu d'avantage à différer l'utilisation non-agricole des terrains.

Finalement, les accords restrictifs constituent la troisième mesure fiscale du programme américain. Le propriétaire donne son accord pour restreindre l'utilisation de sa terre à un usage essentiellement agricole pendant un certain nombre d'années. En retour, l'autorité locale offre au propriétaire des avantages fiscaux. Si le propriétaire ne respecte pas son engagement, il doit alors verser un impôt différé pour le nombre d'années où il a profité d'une taxe préférentielle.

Ces concepts se recoupent quant aux méthodes utilisées et aux buts visés. Afin de mieux les comprendre, nous allons examiner quelques cas où ces diverses mesures fiscales furent employées.

2.2.2.) La protection des sols au New Jersey

Le New Jersey est l'Etat le plus urbanisé et où la densité de population est la plus élevée. Par conséquent de fortes pressions provenant du développement urbain, celui de New-York et de Philadelphie en particulier, ont amené une hausse du prix des terres agricoles au New Jersey. C'est là que le prix des terres arables est le plus élevé de tous les Etats-Unis.

En 1963 est entrée en vigueur la loi "the Farmland Assessment Act" sur ce sujet. Cette mesure repose sur une imposition préférentielle destinée à alléger le fardeau fiscal des agriculteurs (i.e. une diminution de 20% à 50%) et à ralentir ainsi la perte des terres arables.

Mais si cette mesure a pu aider à corriger certaines iniquités dans les taxes et à ralentir la perte de sols arables, le mouvement s'est tout de même poursuivi. Ironiquement, c'est lors des quatre premières années suivant la mise en place de ce programme (1964 à 1968) que les pertes furent les plus élevées: 220 000 acres perdirent leur vocation agricole. Avant cette mesure fiscale, l'Etat perdait 40 000 acres de terres agricoles par an; le programme a finalement stabilisé le mouvement à 10 000 acres par an. Par ailleurs, la rentabilité de l'agriculture n'appuyait pas le programme. En effet, bien que l'allègement fiscal soit une mesure visant à inciter une plus grande production, il demeurait plus profitable de capitaliser sur la vente de la terre.

En 1974, on adopte un programme de réserves de terres agricoles ("Agriculture Open Space Preserve"). Ce programme est administré conjointement par l'Etat et les gouvernements locaux. L'Etat évalue, classe et achète des terres pour en faire une réserve publique. Des difficultés surviennent immédiatement: un important lobby en matière agricole, le "New Jersey Farm Bureau", s'inquiète du fait que ce programme de réserve pourrait mettre en danger le "Farmland Assessment Act". En effet, le nouveau programme évaluait les terres à un prix supérieur au programme précédent: le prix moyen était de 813\$/acre alors que préalablement il était fixé à 336\$/acre. L'écart de prix s'explique par les différentes méthodes utilisées dans les deux programmes: les évaluations en vue de l'achat de terres furent basées sur des lots individuels, spécifiques et voués à une utilisation uniquement agricole. Par contre, l'évaluation foncière avait été déterminée selon une moyenne pour toute une région sans tenir compte des autres utilisations possibles. La différence entre la valeur foncière et la valeur d'échange (i.e. le prix de vente), bien que normale, ne crée pas les effets incitatifs désirés et le gouvernement, en intervenant sur le prix des terres, accroît la spéculation.

Mais c'est un problème financier qui devint le principal point de dissension: si le programme-pilote envisageait de protéger 2 000 acres à un coût d'environ 5 millions\$, par contre un programme étendu à l'ensemble de l'Etat du New Jersey aurait facilement atteint plus de 2 milliards \$! Le programme ne demeurera finalement qu'un projet, le gouverneur l'ayant rejeté.

Le New Jersey ne conserve donc que son programme d'imposition préférentielle. Ces mesures fiscales favorisent certains agriculteurs régionaux mais au niveau de l'Etat la situation est différente: premièrement, ces mesures n'empêchent pas vraiment l'étalement urbain là où les pressions sont grandes et, deuxièmement, elles favorisent davantage les spéculateurs que les promoteurs de l'agriculture.

En effet, l'allègement fiscal ne favorise pas l'incitation à maintenir la production agricole si les revenus eux-mêmes ne suffisent pas. De plus, les pénalités et le taux de l'impôt différé lors d'un changement de vocation sont trop faibles pour enrayer la spéculation. Les spéculateurs achètent donc des terres et les louent pour l'agriculture, bénéficiant ainsi de la taxation préférentielle et ils n'ont plus qu'à attendre.

L'expérience du New Jersey démontre que les mesures fiscales se doivent d'être employées quand le secteur agricole possède déjà un dynamisme qui lui est propre, à défaut de cela, l'allègement fiscal n'est pas suffisamment vigoureux.

2.2.3.) L'expérience de l'Etat de New York

Après avoir imposé son droit de veto à un projet de la législature visant à établir un système de taxation différée, le gouverneur Rockefeller mit sur pied une Commission chargée de la protection du territoire agricole. Le but visé était:

"...d'amener les pouvoirs publics à se pencher sur un problème trop sérieux pour être ignoré et trop complexe pour être laissé aux mains des seules autorités locales."(1)

Ainsi, en 1971, fut créée une loi: "the Agricultural District Law" ou ADL. La loi établissait des districts agricoles afin de protéger les régions rurales de la "poussée urbaine" ou "buckshot urbanization".

Le processus s'effectue sur une base volontaire, les propriétaires sont libres de faire partie ou non d'un district. Pour qu'une région soit désignée "district agricole", elle doit avoir une superficie minimum de 500 acres ou équivalente à 10% des terres de la région visée. A tous les huit ans on revise la situation et l'évolution des districts et on y apporte alors les modifications nécessaires. La stabilité des districts est assurée grâce à une entente avec les producteurs agricoles qui s'engagent à ne pas changer d'activité au cours de la période. Si l'engagement est brisé, les producteurs doivent alors défrayer une taxe spéciale rétroactive qui récupère les sommes épargnées.

Cette loi fut très populaire. Plus de 6 millions d'acres, ou environ 60% des terres arables de l'Etat de New York, furent incluses dans des districts. En 1980, le nombre total de districts s'élevait à 406 et on retrouve en moyenne 40 fermes par district. Seulement 30% des districts se retrouvent à moins de 25 milles d'une grande agglomération urbaine, mais ces zones ne

(1) Agricultural Districts Review Manual, Agricultural Resources Commission, NYS Department of Agriculture, Août 1979, p. 3. Traduction par l'auteur.

comptent que pour 23% des 6 millions d'acres. Il n'en demeure pas moins que l'effet-tampon des districts qui consiste à résister aux pressions urbaines ne joue son véritable rôle que sur ce faible 23p.cent.

On peut résumer l'impact de ces accords restrictifs par les données suivantes:

ASPECTS POSITIFS

- 1-) parce que le programme est volontaire, il n'entre pas en conflit avec les principes de base du droit de propriété;
- 2-) il est bien intégré, combinant les allègements fiscaux, les droits d'appel, les revisions régulières et ne permettant pas des actions néfastes par les autorités locales;
- 3-) le coût du programme pour le public est relativement faible;
- 4-) le programme des districts a démontré sa capacité à empêcher le développement saute-mouton;
- 5-) c'est un programme de ralentissement. Il n'empêche pas le développement, il le régularise. C'est d'ailleurs sa qualité principale. Le programme n'assure pas une protection permanente du territoire agricole mais en réduit les pressions négatives. Sa souplesse le fait évoluer selon les besoins.

ASPECTS NEGATIFS

- 1-) en étant libres d'y accéder ou pas, les dissidents à l'intérieur des districts peuvent créer des externalités négatives;
- 2-) il existe des différences marquées dans le genre de pressions que subissent les régions de l'hinterland et celles des zones urbaines. L'effet-tampon n'est efficace que pour les régions agricoles près des grands centres;
- 3-) le programme fiscal d'imposition préférentielle a mal fonctionné: l'allègement fiscal fut annulé par une hausse de l'évaluation foncière.

En établissant le bilan de la situation de la protection des sols arables qui prévaut dans l'Etat de New York, on remarque que la création de districts fut rendue possible à cause d'une particularité du secteur agricole de l'Etat. Contrairement au Québec, les entreprises agricoles sont fortement regroupées et très homogènes, elles possèdent une structure en grappe et se sont développées selon le modèle industriel. Le succès des mesures fiscales employées, particulièrement les accords restrictifs (création de districts), s'explique en grande partie par ce facteur.

2.2.4.) Le cas unique de "Suffolk County"

"Suffolk County" occupe environ les deux-tiers de Long Island, dans l'Etat de New York. On y retrouve une population de 1,4 millions d'habitants qui se répartit sur un territoire de 677 000 acres. La valeur de la production agricole annuelle de cette région s'élève à 70 millions \$.

Long Island constitue pour les New Yorkais un endroit de villégiature unique et le milieu agricole, au fil des années, commença à en ressentir les effets. La région de Suffolk County a vu la superficie de son territoire agricole passer de 123 000 acres en 1950 à 50 000 acres en 1980, une diminution bien faible sur une période de trente ans, mais bien importante en termes de ressources agricoles. La plupart des terres arables sont utilisées à des fins de développement domiciliaire et les propriétaires

de terrains, des spéculateurs et des promoteurs en majorité, sont peu sensibilisés à la protection des sols.

Pour ces raisons, un comité d'études fut mis sur pied afin d'examiner la situation et d'orienter l'avenir agricole de Suffolk County. Après deux ans d'analyse, le comité recommanda l'achat de droits de développement des meilleurs terres arables de la région. Cette approche fut retenue et entérinée par la législature du comté; on visait l'achat de droits sur 12 000 à 15 000 acres à un coût estimé de \$60 millions. Le financement se fit pas l'émission de débentures municipales.

Bien que l'acquisition de droits de développement sur tout le territoire eût été souhaitable, on reconnaissait volontiers qu'il était financièrement impossible de le faire. Implicitement on assumait qu'en achetant les droits d'environ 20% du territoire agricole, la stimulation à investir dans l'agriculture serait plus forte et favoriserait suffisamment les agriculteurs pour les inciter à poursuivre leurs activités.

Lorsqu'un propriétaire concède ses droits de développement au gouvernement, il reçoit en retour, en plus du prix de vente des droits, un allègement fiscal. Le propriétaire conserve aussi la liberté de louer ou de vendre sa terre, mais seulement à des fins agricoles. Essentiellement, l'acquisition des droits de développement procure aux agriculteurs une compensation pour leurs avoirs immobiliers et une importante réduction des taxes. Les principaux critères d'achat des droits de développement sont les suivants:

- les lots doivent couvrir une superficie de 200 acres ou plus;
- les sols de classe I et II ont priorité;
- les lots doivent être contigus ou adjacents à d'autres fermes;
- les terrains en culture et ceux soumis aux plus fortes pressions du développement urbain ont également priorité.

En septembre 1977, on procéda à un premier achat de 3 200 acres à un coût de \$12 millions. Le deuxième achat eut lieu à l'été de 1978; 6 600 acres pour un montant de \$35 millions. La dernière ronde, si elle avait eu lieu, aurait comporté une dépense de \$10 millions. Les difficultés furent trop nombreuses et les autorités ne menèrent pas le programme à terme.

Les spéculateurs qui possédaient de nombreux terrains ont été les premiers à profiter des sommes allouées pour l'achat des droits de développement et, alors que le gouvernement avait cru que ces montants seraient réinjectés dans le secteur agricole, les promoteurs se sont tout simplement retirés. Par ailleurs, tous les allègements fiscaux octroyés conduisirent à un manque à gagner pour les municipalités et les taxes augmentèrent considérablement.

En conclusion, le programme d'achat des droits de développement fut un échec. Il a coûté cher aux citoyens de Suffolk County qui paient maintenant les taxes municipales les plus élevées des Etats-Unis. Le programme fut mal harmonisé aux objectifs poursuivis et les autorités en ont perdu le contrôle.

Les 9 800 acres de terre achetés demeurent toutefois consacrés à l'agriculture.

2.2.5.) Conclusion de l'expérience américaine

Aux Etats-Unis, le zonage possède une longue tradition; en fait, il date de 1925. Mais jamais l'application d'un plan de zonage n'a dépassé les bornes de la localité; il fait essentiellement partie du mécanisme de contrôle du développement urbain et, dès lors, il n'existe pas de zonage agricole proprement dit comme celui du Québec ou de Colombie-Britannique.

Le programme de protection des terres agricoles est élaboré selon une approche fiscale basée principalement sur trois catégories de loi: l'imposition préférentielle, la taxation différée et les accords restrictifs. Comme on l'a vu précédemment, ces avantages fiscaux constituent des mesures incitatives visant à assurer l'utilisation agricole des terres arables de préférence à toute autre option. Une autre loi, la création de districts, à cause de la participation volontaire qui la caractérise et de la facilité qu'elle a de s'intégrer aux autres mesures, demeure une loi favorisant grandement l'agriculture mais, aux Etats-Unis, le point de vue traditionnel du droit de propriété constitue une barrière importante à l'élaboration de programmes de protection du territoire agricole.

Ces mesures fiscales, dans le domaine de l'allocation des sols, ont l'avantage de régulariser le marché sans annihiler

son fonctionnement proprement dit; la fiscalité laisse peu de place à l'arbitraire. Mais si on a à utiliser de telles mesures, on se doit d'être spécifique quant à ce qu'on veut effectivement en retirer, car les effets des allègements fiscaux ne sont pas toujours ceux attendus. Par exemple, le but premier et fondamental de l'imposition préférentielle est d'alléger le fardeau fiscal des agriculteurs. C'est donc avant tout une mesure incitatrice. Mais on s'est rendu compte que l'impact de cette loi dépend largement de l'importance des revenus générés par une autre utilisation du sol, et plus précisément de la différence dans les revenus. Par conséquent, si le changement de vocation d'une terre arable conduit à des revenus supérieurs (coût d'opportunité) et que l'écart entre le revenu agricole et le revenu de l'alternative est plus grand que l'allègement fiscal, alors cette politique fiscale n'aura finalement que peu d'effet sur le maintien d'une utilisation agricole du sol.

Une autre approche, l'achat de droits de développement, semble la méthode idéale pour conserver la vocation première des meilleurs sols agricoles, car on crée ainsi un mandat permanent pour le développement de l'agriculture. Il demeure cependant évident que, transposé à grande échelle, ce genre de programme devient très onéreux. Son grand avantage est de conserver une "masse critique" nécessaire à la viabilité économique du secteur agricole et, par son caractère volontaire, de ne pas pénaliser les propriétaires.

Une analyse de données statistiques nous montre que le secteur agricole aux Etats-Unis est composé d'agro-entreprises dont le modèle de développement s'apparente à celui de l'industrie. Dès lors, il devient difficile d'appliquer un plan de zonage à grande échelle car ces agro-entreprises possèdent un important pouvoir de lobbying. Par ailleurs, à cause de l'importance des superficies et de leurs différences géo-physiques, on peut difficilement établir un parallèle entre le Québec et les Etats-Unis.

Bref, aux Etats-Unis, les différentes mesures fiscales arrivent à ralentir la perte de bons sols agricoles tout en maintenant un certain niveau d'incitation en faveur de l'agriculture. Ce sont les résultats des analyses coûts-bénéfices qui prédominent dans le choix d'utilisation des sols arables. Quant aux régions où l'agriculture est prospère, les effets d'entraînement qu'elle engendre lui permettent de demeurer concurrentielle et la destruction des terres agricoles devient alors beaucoup moins importante. On n'a qu'à penser aux Etats du centre-ouest, la région de la "sun-belt" et les vastes terres agricoles de la Californie pour comprendre que leur utilisation optimale est leur meilleur gage de protection.

Une mesure sur les prix ou les rendements relatifs est une approche plus efficace, car elle permet une allocation des ressources adaptée aux conditions des sols, des cultures et des régions, tous des facteurs significatifs au développement de l'agriculture.

Les américains ne se sont pas confinés à une politique d'intervention sur les sols à la fois rigide et absolue, ils ont opté pour l'harmonie entre les mesures fiscales et l'approche planificatrice mise en place pour contrôler le développement urbain.

CHAPITRE III

REVUE DE LA LITTÉRATURE ET APPROCHE THÉORIQUE

Nous avons examiné dans les chapitres précédents des modèles mis en place afin d'améliorer l'utilisation des sols. Il convient maintenant de faire un survol de la théorie qui soutend les différentes approches de zonage et de protection des sols. Les terres agricoles, comme plusieurs autres ressources, ne peuvent être analysées comme une entité unique. Elles font partie intégrante d'une longue chaîne constituée par le secteur agro-alimentaire et lui-même est intimement lié aux autres secteurs de l'économie.

Les choix d'utilisation relèvent donc du problème agricole, mais également de l'économie spatiale, des politiques de réglementation et des forces du marché. La théorie sur ces sujets comprenant un large éventail d'études et d'analyses, nous avons concentré notre revue sur les travaux théoriques spécialisés en analyse économique de l'utilisation des sols. Mais d'aucuns constatent un fait: la quasi absence d'études économiques (analyses avantage-coût et études d'impact) précédant les politiques gouvernementales d'intervention en matière de protection du territoire agricole.

3.1.) Le problème agricole et l'intervention gouvernementale

L'explication traditionnelle attribue l'apparition de la réglementation publique presque exclusivement à la nécessité d'apporter une solution aux problèmes créés par le jeu des forces de la concurrence dans le secteur privé. Une interprétation plus récente attache cependant plus d'importance à l'aptitude de certains groupes de pression à infléchir le processus réglementaire en leur faveur. Suivant cette conception, la réglementation servirait des intérêts particuliers plutôt que ceux de la collectivité.

Les pouvoirs publics disposent d'une multitude d'instruments et, notamment, de subventions et de programmes de soutien du prix des produits de base, de régimes de stabilisation des prix, d'assurance-récolte, de programmes de prêts, d'aide à l'entreposage et au transport, de services de recherche, de programmes d'information, de vérification, de promotion des ventes et, enfin, d'offices de commercialisation. Ainsi les dépenses fédérales en agriculture atteignent près de \$2 milliards par année.

Selon une étude du Conseil Economique du Canada(1), l'intervention gouvernementale a permis d'accroître les revenus des agriculteurs tout en fournissant aux consommateurs un approvisionnement alimentaire sécuritaire, nutritif et sûr; de plus,

(1) Forbes, J.D. - Hughes, R.D. - Warley, T.K.: L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole au Canada, Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques (1982).

les Canadiens dépensent une proportion moins élevée de leurs revenus au titre de l'alimentation que ce n'est le cas dans tous les autres pays à l'exception des Etats-Unis. Par contre, en ce qui concerne plusieurs autres objectifs des politiques, les résultats sont soit décourageants, soit ambigus. La productivité de la main-d'oeuvre agricole s'est accrue considérablement, mais la productivité du capital semble avoir diminué et la productivité de l'ensemble des ressources consommées par l'agriculture n'a progressé qu'à un faible taux. Pire encore, on soupçonne que cette faible productivité soit une conséquence des programmes agricoles qui auraient favorisé l'inefficacité pour l'avenir. De même, bien que les objectifs avoués de la politique soient de préserver le plus grand nombre possible de fermes familiales viables et de diminuer les disparités de revenu dans le domaine agricole, les programmes ont eu un effet contraire, en ce sens qu'ils ont favorisé la croissance des plus grandes exploitations agricoles et élargi l'éventail des revenus tirés de l'agriculture.

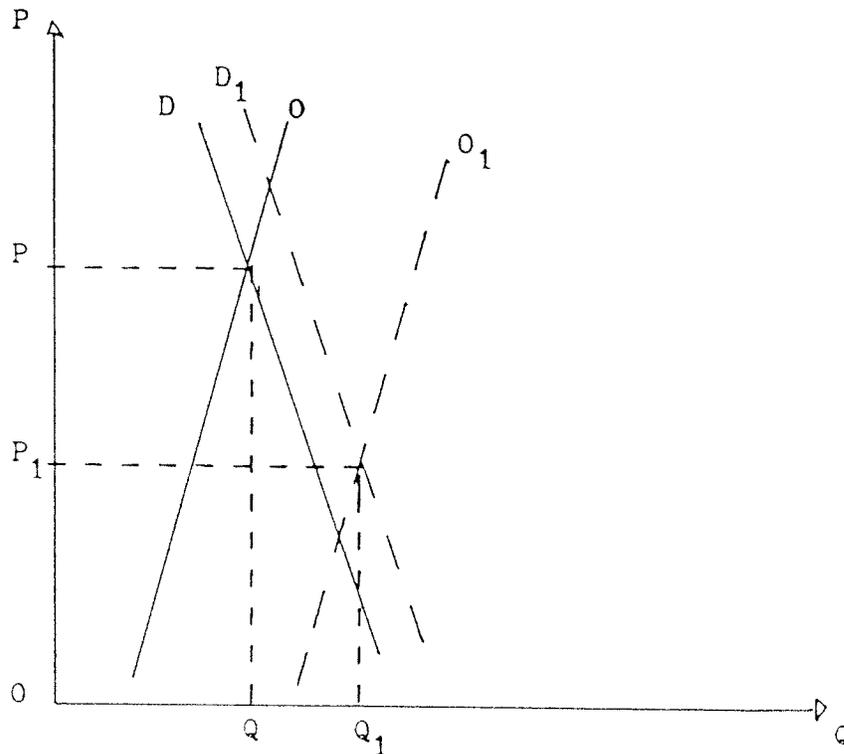
Il ne semble pas y avoir eu de progrès importants sur le plan de l'industrialisation, si l'on considère la valeur ajoutée aux produits agricoles bruts destinés à la consommation intérieure ou à l'exportation, ni de substitution des importations étroitement liée à des gains sur le plan de la compétitivité. D'autres indices de la performance économique - le ralentissement des exportations, la persistance des cycles, la persistance de l'inflation des prix des produits alimentaires, les obstacles de

plus en plus importants à la spécialisation interrégionale - nous conduisent à penser que malgré l'intervention gouvernementale, le secteur alimentaire canadien manque de dynamisme, restant largement en deçà de sa contribution potentielle à la croissance de l'économie canadienne.

L'explication à l'effet que le rendement des ressources agricoles soit inférieur à celui des ressources dans d'autres secteurs repose sur certaines caractéristiques économiques. Premièrement, les faibles élasticités-revenus de la demande des produits agricoles bruts ont tendance à limiter la croissance de la production à un niveau inférieur à celui de l'ensemble de l'économie, favorisant ainsi une baisse des revenus des agriculteurs par rapport aux revenus dans les autres secteurs. En second lieu, les faibles élasticités-prix de la demande exercent une pression à la baisse sur les prix des produits et les revenus des ventes brutes. En soi, une demande inélastique pour les produits agricoles n'est rien de tellement grave. Mais à partir du moment où l'on prend conscience que l'offre des produits agricoles s'est accrue dans le temps, relativement à la demande, on comprend mieux pourquoi les recettes agricoles ont eu tendance à diminuer à long terme par rapport aux recettes enregistrées dans d'autres secteurs. (Graphique 3.1).

En outre, le problème agricole concerne également la formation des revenus des agriculteurs.

Le niveau de revenu des exploitants agricoles est déterminé à la fois par le taux de rendement unitaire des

GRAPHIQUE 3.1RESUME GRAPHIQUE DU PROBLEMEAGRICOLE DE LONGUE PERIODE

- Ce qui ne signifie pas une baisse absolue des revenus mais plutôt un retard par rapport aux autres secteurs de l'économie. Cependant le graphique explique la faiblesse des revenus agricoles causée par les conditions particulières de l'offre et de la demande.

ressources affectées à la production agricole et par le volume des ressources requises. S'il est vrai que les taux de rendement déterminés par les forces du marché suivent des cycles longs caractérisés par un accroissement très lent, cette constatation, à laquelle s'ajoute le fait indéniable que de nombreux exploitants agricoles disposent de ressources limitées (main-d'oeuvre, capital, terre) sur le plan quantitatif et qualitatif, permettrait de penser que le groupe des agriculteurs englobe un nombre disproportionné de canadiens touchant des revenus insuffisants. Les programmes de transfert de revenus visent en partie à alléger ce problème. L'objectif est souvent énoncé de façon elliptique de la manière suivante: "assurer des niveaux adéquats de revenu aux exploitants de petites fermes familiales".

Essentiellement, les trois principales sources de revenu des exploitants agricoles sont:

- le revenu net d'exploitation qui correspond aux recettes en espèces moins les dépenses en espèces et l'amortissement rajusté en fonction de la variation des stocks;
- le revenu en nature correspond à la valeur locative des maisons des agriculteurs demeurant sur leur propriété plus la valeur des aliments produits et consommés à la ferme (avantages marginaux);
- La plus-value du capital. La raison pour laquelle la plus-value du capital est incluse dans le revenu d'exploitation est que les agriculteurs considèrent leurs gains comme des suppléments à leurs fonds de retraite et peuvent donc consommer une plus grande part de leur revenu d'exploitation qu'une personne qui doit mettre de côté une partie de son revenu en prévision de la retraite.

Cependant, en dépit de l'intervention gouvernementale, les fermes familiales (objectif-cible) n'ont pas su réaffecter les ressources agricoles avec suffisamment de rapidité pour contrecarrer les effets à la baisse des prix et des recettes agricoles. On ne peut rejeter totalement le fondement des mesures gouvernementales venant en aide à l'agriculture mais, dans un secteur aussi réglementé, l'escalade de ces mesures peut souvent aboutir à une aggravation des problèmes qu'on voulait, initialement, corriger.

3.2.) Les fondements de l'évaluation et de l'utilisation des sols agricoles

Le gouvernement du Québec, par sa Loi sur la protection du territoire agricole (Loi #90), a poussé la réglementation un peu plus loin dans l'optique de favoriser le dynamisme et l'essor de l'agriculture. C'est marquer une préférence sur les autres genres d'intervention.

La théorie de l'économie spatiale (Von Thunen, Christaller, etc.) comporte de nombreux modèles d'utilisation des sols. Dans ces modèles classiques, le prix du sol en détermine l'usage. Ce prix représente la rente foncière qui devient une fonction de la capacité de concurrence pour l'occupation du sol par chacun des agents économiques. Cette théorie explique l'allocation du sol entre plusieurs usages alternatifs via la rente foncière (de situation), mais un zonage peut affecter la valeur

intrinsèque des terres ou encore fixer la superficie disponible de celles-ci et alors les modèles traditionnels s'ajustent mal.

Or, le problème agricole est intimement lié à la capacité de réutilisation des ressources dont la plus importante est le sol. Ainsi, nous retrouvons dans la littérature deux courants de pensée qui tentent d'imposer leurs politiques quant aux choix d'utilisation des sols.

En premier lieu, une certaine dialectique circule dans divers milieux à l'effet que l'utilisation des sols, et l'activité économique qui en découle, est trop importante pour être laissée aux forces du marché. Ces milieux affirment également que l'intervention gouvernementale mène à une utilisation supérieure des ressources et, notamment, que la disparition de terres fertiles apparaît comme un gaspillage inadmissible pour la collectivité. De tels principes sont irrationnels, car ils négligent totalement le coût d'opportunité, soit celui qui consiste dans le prix le plus élevé du meilleur usage alternatif. En éludant le coût d'option, i.e. en rejetant la notion de ressource multifonctionnelle pour les sols, on en arrive à une sous-utilisation des terres agricoles qui ne peut certes pas favoriser un plus grand essor économique.

La deuxième approche tient davantage compte du bien-fondé des mécanismes du marché. Bien que ne rejetant pas toutes les mesures planificatrices de zonage, elle reconnaît la validité de l'allocation des sols par le marché. Les offreurs et les demandeurs déterminent ainsi le prix du sol et, par conséquent, son

utilisation. La notion de rente devient alors un facteur-clé, ce que les évaluateurs nomment la "preuve directe" pour évaluer le prix du sol, zonage ou pas. Et ils l'utilisent précisément parce que cette rente foncière tient compte de la capacité de concurrence pour l'occupation du sol par chacun des agents économiques. La concurrence, alliée à la productivité, demeure un atout pour la prospérité.

3.2.1.) Les prémisses et les corollaires du zonage

Depuis fort longtemps, plusieurs économistes de tendance socialiste ont soutenu que toutes les formes de rentes foncières représentent des revenus non-gagnés, ne servant à rémunérer aucune activité productive. Selon ce point de vue, la terre devrait être nationalisée, c'est-à-dire appartenir à l'Etat de façon que tous les paiements effectués pour son utilisation servent à accroître le bien-être de toute la population, plutôt que de ne profiter qu'aux propriétaires fonciers. Nous ne nous attarderons pas à cette approche.

L'optique qui nous intéresse est celle du zonage qui vise à améliorer une situation où les ressources et les revenus sont possiblement mal répartis.

Essentiellement, la nécessité du zonage proviendrait de différentes imperfections du marché. Celles-ci se retrouvent particulièrement en milieu péri-urbain, là où l'utilisation du sol est intensive et où les rapports de force, entre les milieux urbain et rural, peuvent être inégaux.

Mais plusieurs auteurs contestent la validité de cette hypothèse. En outre, il est important de reconnaître que même quand le marché répartit bien les ressources, il peut être inéquitable.⁽¹⁾ Ainsi on en vient à mettre en doute la validité et la justesse des opinions des intervenants qui favorisent la mise en vigueur de contrôles ou de plans de zonage agricole, surtout à cause des différentes sources potentielles d'imperfections du marché.

Plusieurs auteurs (Stigler, 1971; Posner, 1974 et Peltzman, 1976) affirment que l'intervention gouvernementale dans l'allocation des terres n'est généralement pas dictée par un désir d'accroître l'efficacité de ces ressources. Ils maintiennent au contraire que ce genre d'intervention favorise des groupes particuliers d'individus et s'inspire plutôt de considérations électorales.

"Although this theory is overly simplistic in its view of the political process, it is patently clear that most provincial interventions in land and housing markets is not directed to ameliorating market failures."⁽²⁾

Et, alors que les politiques de support de prix, de subventions et les régimes de stabilisation des prix ont des

(1) Comme Solow (1973) l'a fait remarquer, même si le marché fait que l'allocation des ressources est efficace, il se peut qu'on ne se trouve pas au point optimum pour la société, entre autres à cause de considérations d'ordre social.

(2) Frankena, M.W. - Economic Analysis of Provincial Land Use Policies in Ontario; Ontario Economic Council Research Studies, 1980.

effets directs et redistribuent les revenus aux entrepreneurs agricoles, au contraire, les politiques de zonage et de protection des sols ont des retombées beaucoup plus larges. Car, si le zonage est avant tout une mesure planificatrice, il entraîne également dans son sillon une gamme de mesures à caractère fiscal.

Ainsi, le zonage accroît la valeur des maisons existantes à cause d'une offre plus faible de sols à vocation domiciliaire. Cependant, il conduit aussi à un manque à gagner de la part des municipalités à cause des allègements fiscaux octroyés aux agriculteurs. Les municipalités doivent donc développer de nouveaux plans d'aménagement et réorienter leur fiscalité. A ce chapitre, les retombées du zonage débordent leur cadre agricole et les effets de redistribution ne sont pas uniformes.

"The political support for land use controls is not built on a foundation of self-sacrifice."(1)

Les imperfections du marché

Le marché de l'utilisation des sols semble plutôt mal servi par le modèle de concurrence pure et parfaite qui détermine normalement une allocation optimale des ressources, pour la plus grande satisfaction de la société, sur un marché central. On explique ce phénomène par le caractère particulier de la terre comme bien; la terre est une ressource non renouvelable soumise à

(1) Ibidem.

certain usages et confrontée à une absence de substitut. Elle est un facteur fixe de production et, grâce à son faible risque de dévaluation à long terme, elle constitue une valeur refuge. Enfin, son offre est fixe.

Certes, ces différentes caractéristiques peuvent entraîner des imperfections dans le fonctionnement du marché mais l'existence de ces seules imperfections nécessite-t-elle vraiment une intervention gouvernementale?

Les auteurs s'accordent à dire qu'on peut douter de l'aptitude des législateurs à bien apprécier les effets, à court ou à long terme, d'une réglementation. Des facteurs difficilement "pondérables" comme les taux d'intérêt, la valeur des sols selon leur utilisation et escomptée dans le temps (rente) et le coût de rendre sa vocation originale à un terrain (e.g. l'aéroport de Mirabel), entre autres, rendent toute intervention litigieuse. Et un axiome tend alors à se démontrer: les erreurs commises par les mesures gouvernementales prennent de l'ampleur dans le silence et éclatent avec fracas.

Au Québec, le zonage agricole s'est imposé comme faisant partie de la politique agricole et comme moyen de contrer la destructuration des sols. Les contraintes à l'utilisation du territoire sont alors: l'interpénétration de la ville et de la campagne reliée au développement urbain, l'urbanisation même des campagnes et la spéculation foncière.

Parallèlement à ces contraintes, différents facteurs peuvent influencer le marché de l'allocation des sols. Encore

qu'on ne saurait caractériser ces facteurs "d'imperfections". Nous en avons relevé quelques uns.

L'incertitude. Si la montée urbaine crée un état d'incertitude chez les producteurs agricoles qui assistent à la destruction des sols, par contre, au niveau économique, l'incertitude quant à la demande de produits agricoles conduit, aussi, à une mauvaise utilisation des sols, aussi bien à court ou à long terme. La demande de sols arables pour des fins agricoles est une demande dérivée de biens agricoles. Par conséquent, quand on sait que le taux de croissance de la demande pour ces biens est très lent et ce, en dépit du marché potentiel que constituent les pays moins avancés, il ne faut pas se surprendre alors de la faible progression de la demande de terres agricoles, surtout que l'accroissement de la productivité comble largement les besoins présents.

Dans un tel contexte, cette incertitude qui s'apparente au phénomène de risque, n'est pas différente pour l'agriculture qu'elle ne l'est pour les autres secteurs d'activité. Par contre, parce que le sol est une ressource agricole dépendante de facteurs d'ordre climatique ou géo-physique, donc difficilement définis par le marché, cette incertitude demeure, depuis toujours, une variable importante dans l'utilisation des terres agricoles. En outre, sans vouloir vaticiner, on peut penser qu'une crise alimentaire est latente, mais qu'elle n'a présentement aucun effet sur la demande des sols arables. Cette incertitude face à la demande de produits agricoles peut donc influencer

l'allocation des sols mais ne dicte pas expressément un besoin d'intervention.

Deuxièmement, certains auteurs (Rodd et VanVuuren, 1975) ont développé le concept à l'effet que les terres agricoles pourraient être une extension d'un bien public: une externalité à l'état pur. Une telle approche suppose que le libre jeu des forces du marché ne mesure pas avec exactitude les coûts et les bénéfices puisque ces derniers sont insaisissables par les agents privés. A titre d'exemple, on considère que les régions agricoles procurent de grands avantages, entre autres, comme lieu de récréation ou de vacances, comme territoires de chasse et, de façon plus intangible, comme réserve d'espaces libres pour un développement ultérieur.

En d'autres termes, la société profite de l'existence des terres agricoles, mais elle n'en défraie pas nécessairement tous les coûts; le bénéfice social d'une terre agricole dépasse celui d'une terre vouée à une autre utilisation.

Cependant, bien que l'existence de terres agricoles conduisent à certains avantages "sociaux" ou externes, le principe d'exclusion peut s'appliquer et, par conséquent, l'offre de ces services passe par le système de marché via lequel un propriétaire foncier peut les vendre. C'est le cas des Zones d'Exploitation Contrôlée ou Z.E.C. qui ont remplacé les clubs de chasse privés. Le paiement permet l'inclusion ou l'admissibilité alors que le non-paiement veut dire le non-usage du service ou l'exclusion. Si on compare ces services externes des terres

agricoles avec ceux des véritables terres publiques -parcs nationaux ou provinciaux, réserves, etc,- où l'exclusion n'existe pas, alors le concept des terres agricoles comme biens publics ne tient plus. Bref, bien que les terres agricoles puissent entraîner des bénéfices externes, ceux-ci n'empêchent pas le fonctionnement du marché et l'allocation des sols.

Généralement, on analyse longuement les externalités associées à certaines décisions parce qu'en principe, elles appellent une intervention de l'Etat. Or, le zonage agricole vise à favoriser le développement de l'agriculture dont la ressource principale, le sol, est confrontée à une grande variété de demandes d'utilisation. Ce ne sont pas là des externalités. A titre d'exemple, les nombreux problèmes d'environnement reliés à l'activité agricole peuvent être considérés comme une déséconomie externe, mais le marché de l'allocation des sols en tient compte, ce qui se reflète dans le prix des terres environnantes.

Le zonage agricole ne corrige pas une sous-affectation ou une suraffectation des ressources découlant d'économies ou de déséconomies externes. D'ailleurs, le problème n'est pas tant du côté de l'agriculture que d'un manque d'harmonie dans les mesures planificatrices. C'est bien plus l'aménagement des territoires urbain et rural et le regroupement des mesures visant une meilleure planification qui mènent à un mieux-être pour la population.(1)

(1) Raynauld, André - Document de presse, Rétrospection, Min. des communications, Le zonage agricole, vol. 1 no. 7.

Le dernier facteur de perturbation réside dans les distorsions créées par les nombreuses mesures gouvernementales elles-mêmes. Le soutien des prix des produits agricoles, une taxation privilégiée, le protectionnisme, autant de facteurs qui ont des effets directs ou indirects sur le taux de conversion des sols arables. Ces facteurs créent des pressions à la hausse sur les biens agricoles et, par demande dérivée, sur le taux de conversion des terres agricoles. Cette gestion de l'offre des produits agricoles favorise le développement de certaines cultures et l'utilisation des sols à cette fin ne remplit pas a priori une condition d'optimalité. On se retrouve souvent avec une certaine utilisation dont les coûts d'exploitation excède les revenus et où le manque de concurrence n'engendre aucun dynamisme de ce secteur précis de l'agriculture.

En plus, des mesures provenant de secteurs autres que l'agriculture, comme la création des Municipalités Régionales de Comtés, peuvent contrer indirectement le zonage agricole. Ainsi, parce qu'elles se sentent trop "encadrées" par le zonage, les M.R.C. peuvent adopter des règlements interdisant l'élevage d'animaux. Elles court-circuitent alors le zonage agricole et le développement de l'agriculture de la région.

Ce phénomène a incité certains auteurs et analystes à développer la thèse voulant que l'escalade des mesures gouvernementales, en agriculture, puissent conduire à une mauvaise allocation du sol.

En résumé, bien que ces trois facteurs puissent amener le système des prix et du marché à une allocation "moins efficace" des ressources, la majorité des auteurs s'entendent pour dire que l'existence de ces imperfections du marché n'est pas, à prime abord, une condition suffisante de l'intervention gouvernementale.

3.2.2.) L'offre et la demande de terres agricoles

La structure économique de l'agriculture a eu tendance à évoluer grandement au cours des dix dernières années en devenant plus diversifiée, moins archaïque, tout en conservant un caractère régional. Or, la demande de terres pour des fins agricoles est à la baisse. Il convient donc de pousser notre analyse vers la dynamique de l'offre et de la demande des terres agricoles et d'observer certains phénomènes socio-économiques propres à ce marché.

On peut se poser la question à savoir si la baisse de la demande de terres agricoles a été compensée par une augmentation de la demande pour d'autres fins. Au Québec, et dans plusieurs autres provinces, on retrouve principalement deux types de demande. La première, la demande pour l'urbanisation et ses infrastructures, est typique de la couronne péri-urbaine des régions à haute densité de population comme Montréal, Québec et Hull. Le deuxième type de demande est caractéristique de la zone rurale, c'est en quelque sorte une demande propre à l'urbanisation de la campagne. Bien que la demande de sols agricoles pour

le développement de la couronne urbaine soit importante, il n'en demeure pas moins que toutes les formes de demande reliées à l'urbanisation des campagnes soulèvent des problèmes beaucoup plus nombreux parce que, généralement, les municipalités rurales ne possèdent pas de plans d'aménagement. L'urbanisation des campagnes est caractérisée par l'éparpillement. Il en résulte une hausse du prix des terres qui, bonnes ou mauvaises, rentables ou non, sont de plus en plus en demande. Cet accroissement des prix rend difficiles la consolidation et l'agrandissement des fermes. Par ailleurs, ce genre de développement soulève des problèmes d'environnement, de charges fiscales plus élevées, etc.

Il se dégage de la littérature un certain consensus: le problème n'est pas causé par la croissance des centres urbains en tant que tels, mais par un manque de planification de cette croissance et surtout par un manque d'aménagement du milieu rural. Or, comme on l'a vu précédemment, une intervention sur l'ensemble du territoire ne tient pas compte des caractéristiques propres à chacune des régions, alors que la structure agricole au Québec est très différenciée.

En outre, à ces deux formes de demande s'ajoute une nouvelle approche qui prend sa source dans l'économie agricole. Dans une étude portant sur les Maritimes, le Québec et l'Ontario, Bryant (1978) explique la diminution du nombre des fermes et des superficies cultivées par la nature non-compétitive de l'agriculture plutôt que par le développement urbain. Cette approche cadre bien avec l'évolution qu'a suivie l'agriculture.

"The main impact of exurbanization on agriculture has been to diversify its character and ownership structure rather than to reduce its actual extent. The data does not support the commonly held view that absentee or exurbanite ownership has been responsible for a major decline in agriculture activity in these areas."(1)

La rente de situation et la spéculation

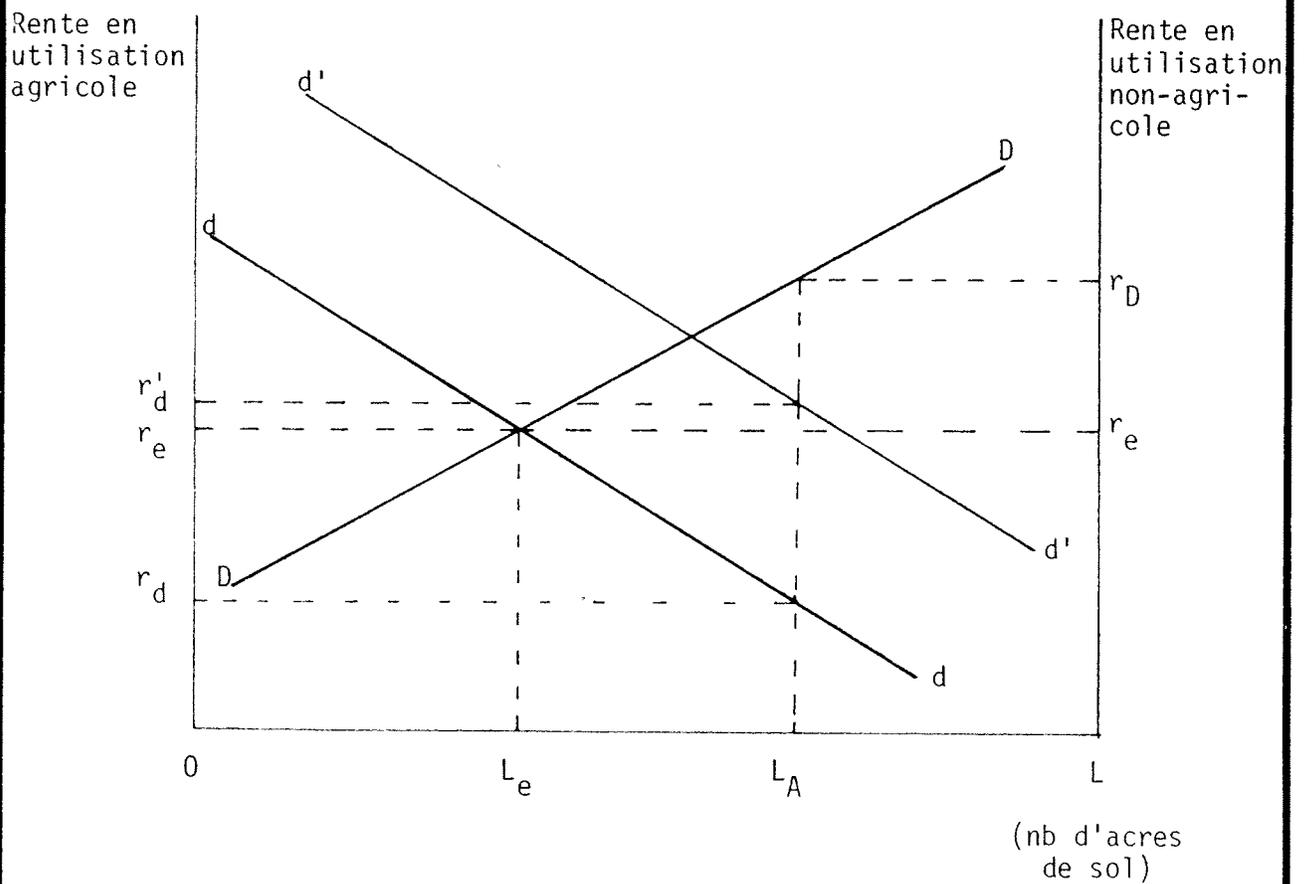
La rente de situation, parce qu'elle englobe plusieurs caractéristiques du produit dont l'aspect "hétérogénéité" des terres agricoles, explique bien la localisation des activités dans un micro-espace. Certes, le phénomène d'attraction de la ville sur la localisation des cultures n'est plus le même, mais il n'en demeure pas moins un facteur qui affecte le niveau des prix.

Ainsi, le zonage au Québec, en fixant une superficie totale disponible pour l'utilisation agricole, affecte l'allocation et la rente des sols et, conséquemment, le prix des terres. Dans un modèle d'équilibre de long terme (Graphique 3.2), on trouve une allocation des sols telle que l'offre égale la demande là où le niveau des rentes est équivalent (r_e). Si une réglementation du gouvernement impose et fixe une superficie de OL_A de terres agricoles, et que cette superficie "gelée" est supérieure à l'équilibre de marché (L_e), on retrouve alors une

(1) Punter, J.V. - "The impact of exurban development on land and landscape". Ottawa: Central Housing and Mortgage Corporation, 1974.

GRAPHIQUE 3.2

MODELE D'EQUILIBRE DE LONG TERME
ET RENTES AGRICOLE ET NON-AGRICOLE



dd: demande en zone verte
DD: demande en zone blanche

rente (prix) plus faible pour les terres agricoles (r_d) et plus élevée en zone blanche (r_D). Scheffman, dans une étude de 1978, en conclut que dans un marché sans intervention, le changement dans l'utilisation d'une terre se fera de telle manière que la rente en utilisation urbaine ou rurale s'égalisera à tout moment. Donc, le prix d'un terrain sera égal à la valeur présente de sa rente (probabilité implicite de revenu) établie selon les règles d'équilibre du marché.

Comme le soulignent d'autres auteurs, on pourra assister, après zonage, à un accroissement de la demande de terres agricoles ($d'd'$) à cause d'une baisse des externalités négatives en milieu rural bien que, par définition, une externalité n'est pas prise en compte par les agents. Ainsi la différence de prix entre une utilisation agricole et une autre diminuera, et le prix du sol augmentera (r'_d).

Mais cet accroissement "ex post" de la demande de terres agricoles ne signifie pas automatiquement que le zonage favorise le développement de l'agriculture. La Colombie-Britannique nous en fournit un excellent exemple. Après quelques mois de ralentissement suite au zonage, l'évolution du prix des terres a poursuivi son rythme de croisière, mais porté par une spéculation passive et latente. Même zonée, une terre agricole en milieu péri-urbain conserve son caractère spéculatif et possède alors un prix plus élevé qu'une autre terre de même qualité, mais en milieu rural.

Par ailleurs, et ce que beaucoup d'études oublient, il convient de noter que cet écart de prix est également fonction de la qualité du sol, particulièrement en milieu péri-urbain. Le caractère hétérogène des sols, en termes de productivité ou de qualité, affecte grandement le prix du sol. Au Québec, la zone d'influence de Montréal correspond également aux sols dotés du plus haut potentiel agricole. Cette zone, comprenant les régions du Richelieu, de Chateauguay et de l'Assomption, représente une superficie agricole potentielle de 774 100 hectares dont 81,9% sont des sols d'excellente qualité classés Aa.⁽¹⁾

Dans cette zone particulière, la formation des prix est grandement tributaire du dynamisme du secteur agricole lui-même. La qualité des sols en milieu péri-urbain conduit donc à un écart de prix entre la zone blanche et la zone verte qui sera plus faible et ce, en dépit d'une forte demande pour des fins non-agricoles. Quoiqu'il soit difficile d'établir la part de chaque facteur. Cependant, ce faible écart de prix ne signifie pas que le zonage est négligeable. L'essence du problème agricole se retrouve ici: le zonage ne tient pas compte des microsystèmes propres à chaque région.

De plus, plusieurs intervenants ont suggéré que d'importantes superficies de sol ont été soustraites à l'agriculture

(1) Correspond aux classes 1, 2 et 3. Des sols comportant des limitations modérées quant à la gamme des cultures. (NdA).

à cause de leurs possibilités de substitution à des fins non-agricoles d'où une augmentation de leur prix. Ce type de raisonnement ne distingue pas le prix d'une terre de sa rente de situation. A n'importe quel moment, une terre sera consacrée à l'usage qui procure la plus haute rente. Le prix d'une terre est normalement égal à la valeur présente des bénéfices attendus. Quand la demande éventuelle à des fins non-agricoles s'accroît, le prix de la terre augmente au-dessus du niveau fixé par la valeur présente de la rente agricole. La rente de situation, bien que non significative pour la localisation des cultures, reflète bien la valeur du sol en utilisation urbaine.

L'élasticité de l'offre et la formation des prix du sol

Pour une demande donnée, les fluctuations du prix des terres dépendront de l'élasticité de l'offre. En milieu rural, où l'utilisation agricole du sol prédomine sur toute autre, l'offre de terrains à des fins non-agricoles est très élastique et les prix correspondent alors à la valeur d'utilisation agricole. Avec un zonage limitant les superficies non-agricoles les prix augmentent en zone blanche, alors qu'en zone verte ils demeurent au niveau correspondant à leur valeur d'utilisation agricole.

En zone péri-urbaine, où l'utilisation non-agricole est plus répandue, l'hypothèse d'une offre de terrains résidentiels, institutionnels ou industriels plutôt inélastique (à cause d'une plus grande rareté) est la plus raisonnable. Ceci mène à une

baisse du prix des terres en zone verte à proximité du développement urbain. Mais, comme nous l'avons vu, ce phénomène de baisse de prix devrait être temporaire puisque le zonage ne fait que retarder la spéculation.

Quant aux conditions de demande, le sol étant essentiellement un facteur de production, la théorie de la demande dérivée est à l'origine des élasticités pertinentes. Différentes forces agissent sur l'élasticité de la demande qui déterminent en partie l'impact du zonage sur le prix du sol. La théorie suggère que, "caeteris paribus", la demande pour le sol est d'autant plus inélastique:

- qu'il y a diminution de bons substituts pour la construction résidentielle ou agricole;
- que le ratio du coût du sol par rapport aux coûts totaux résidentiels et agricoles est faible;
- que la demande d'habitation est inélastique;
- que l'offre des autres facteurs de production est inélastique.

Ces facteurs établissent les conditions de demande et ne sont guère affectés à court terme par le zonage. Cependant l'application uniforme d'une loi de zonage à toutes les municipalités aura tendance à rendre la demande pour les besoins résidentiels plus inélastique puisque les possibilités de substitution sont moindres (rareté).

En conclusion, les modèles de zonage tels que développés en Colombie-Britannique et au Québec conduisent, à court terme, à une hausse du prix du sol en zone blanche et à une baisse en zone verte, l'amplitude de cette hausse et de cette baisse étant établie selon les conditions d'offre et de demande propres à ces régions. Dans un deuxième temps, ou à plus long terme, l'élimination d'externalités négatives (qui réduit les coûts de la production agricole), et surtout la perpétuation d'une forme latente de spéculation peut faire augmenter la demande et le prix des sols agricoles.

3.3.) Conclusion

Le fonctionnement du marché de l'allocation des sols n'est pas parfait, mais la seule existence d'imperfections ne peut commander une intervention gouvernementale. Les différents zonages qui visent la protection du territoire agricole reposent souvent sur des considérations politiques, mais ils souffrent de ne pas considérer les coûts et les bénéfices résultant de leur application. Trop souvent, lors du développement et de la mise en place de ces mesures, on oublie leur coût d'opportunité.

Les mesures gouvernementales créent plutôt des distorsions sur le marché de l'allocation des sols. En particulier, le zonage peut amener certaines pressions incitatrices au développement de bons sols agricoles sans que le besoin n'existe. De plus, le zonage crée un écart de prix entre les terres zonées et

non-zonées. Cette "prime" peut conduire au développement accéléré de mauvais terrains, soit une allocation des sols encore plus mauvaise qu'avec un marché non-réglementé, fût-il imparfait.

La protection du territoire agricole favorise bien plus un aménagement urbain mieux planifié qu'elle n'est incitatrice de développement agricole. Dans un tel contexte, on se retrouve face à un problème économique immuable:

"Land is put in uses that can be profitable today, even if the preservation for differing uses in the future would be more beneficial to society."(1)

(1) Gruen, Claude - "Land use: Tough choices in today's world", Special publication No. 22, Soil Conservation Society; Iowa, USA, 1977.

CHAPITRE IV

L'AGRICULTURE AU QUÉBEC ET LA LOI 90

Ce dernier chapitre boucle notre étude et vise à déterminer les conséquences économiques de la Loi sur la protection du territoire agricole du Québec.

Nous nous pencherons sur différentes statistiques agricoles directement ou indirectement reliées aux effets de la Loi #90. L'analyse du nombre de fermes permettra de voir si le zonage a eu un impact quelconque sur le développement des entreprises agricoles. Une hypothèse soulevée dans les chapitres précédents veut que l'élimination ou tout au moins la réduction des contraintes ou des nuisances à l'activité agricole, puisse favoriser la croissance du nombre de fermes. Un des objectifs de la loi vise d'ailleurs à permettre à une relève de s'implanter. Toutefois le point fondamental demeure l'analyse de la structure d'utilisation des sols agricoles. Si le premier effet du zonage est de bloquer l'empiétement effectif de l'urbanisation, son but principal est de vouloir régénérer l'agriculture. Les superficies en culture demeurent un excellent indicateur de cette redynamisation car elles montrent véritablement le niveau de l'activité agricole. Plus que le rendement des sols, qui est un phénomène davantage relié à la technologie agricole, l'intensification des cultures est une manifestation directe du désir d'investir et

de développer l'agriculture en tirant le maximum des rentes dont bénéficie le territoire agricole.

Finalement, nous terminerons le chapitre par une analyse de l'évolution du prix du sol. Nous verrons comment le marché foncier agricole a réagi suite à la Loi #90 et les conséquences qui en découlent. Au risque de simplifier une réalité à la fois complexe et polymorphe, nous tenterons de faire la lumière à ce sujet et de tirer certaines conclusions sur nos attentes.

4.1.) Le nombre de fermes et les superficies agricoles

L'analyse des statistiques agricoles peut parfois prêter à plusieurs interprétations. Les cycles économiques propres à l'agriculture, l'intervention grandissante des divers paliers de gouvernement, les forces de marché et la rapide montée de la technologie agricole (productivité) contribuent à accroître la difficulté de tracer une juste ligne d'orientation.

Nous avons dissocié chacun des phénomènes afin de mieux en saisir le fonctionnement, pour ensuite intégrer chacune des parties et ainsi respecter la réalité du milieu de l'économie agricole. Une de ces réalités se présente sous la forme des disparités régionales qui affectent l'agriculture au Québec. Nous avons respecté la trame du développement en identifiant des régions-témoins qui permettront de mieux comprendre l'évolution globale. Nous débutons cette section par une analyse de l'ensemble du Québec.

Evolution des fermes de recensement au niveau provincial

Pour l'ensemble de la province, force est d'admettre qu'une certaine tendance générale apparaît. En effet, toutes les statistiques agricoles sont généralement à la baisse depuis trente ans (1951-1981). Le nombre de fermes⁽¹⁾ est passé de 134 336 en 1951, à 61 257 en 1971, pour se situer à 48 144 en 1981. La superficie totale des fermes chutait également. En 1981 elle était de 9,3 millions d'acres contre 10,8 millions d'acres en 1971. Entre 1976 et 1981, soit la période témoin avant et après le zonage de 1978, la superficie totale des fermes a accusé une baisse de 567 787 acres; pour l'ensemble du Québec, la tendance à la baisse s'est donc poursuivie après le zonage. Toutefois, il faut noter que cette baisse des superficies a ralenti. Ainsi, entre 1971 et 1976, le taux de réduction annuel moyen était de 1,7p.cent alors qu'il fut de 1,2p.cent pour 1976-1981.

La période 1981-1984 fut marquée par des fluctuations. Après une légère hausse du nombre de fermes en début de période, les années 1983 et 1984 ont enregistré respectivement 125 et 162 faillites. L'entrée de nouveaux exploitants ne put contrecarrer cette tendance à la baisse et la Société du Crédit agricole du Canada, dans un sondage pour l'année 1984⁽²⁾, recensait 47 800

(1) Selon la définition de Statistique Canada pour des données comparables. Voir annexe et lexique pour les définitions.

(2) "Sondage agricole 1984", Société du Crédit agricole du Canada, division des Recherches, Ottawa, 1984.

fermes au Québec. Par contre, la superficie totale des fermes augmentait à quelque 9,5 millions d'acres, principalement grâce à des consolidations et des acquisitions de la part de fermes déjà existantes. Il faut également noter que cette hausse s'est faite en grande partie dans la région de Montréal.

Pour mieux saisir les effets du zonage agricole, il convient d'examiner l'évolution des diverses utilisations du sol agricole. Cette distinction permet de quantifier son intensification et sa redynamisation.

La terre améliorée⁽¹⁾ a accusé une diminution constante de superficie. En 1981, elle couvrait 5 832 526 acres contre 5 922 620 acres en 1976. Cette diminution de 90 094 acres de terre améliorée représente toutefois la plus faible baisse depuis vingt ans. En effet, la période 1961-71 a connu un creux quant à l'évolution de la superficie de terre améliorée avec une baisse de 2,0p.cent annuellement. A partir de 1971, la situation devient meilleure avec une baisse annuelle de 1,7p.cent pour 1971-76 et de 0,3p.cent pour 1976-81. Ce mouvement de redressement, amorcé depuis 10 ans, s'explique principalement par le fait que, jusqu'au début des années '60, le Québec a poursuivi une politique d'occupation intensive du territoire par le développement de nouvelles terres. Des superficies importantes de sols marginaux ont ainsi été occupées par l'agriculture. La mécanisation des opérations de production, associée à un phénomène d'urbanisation rapide, ont fait que des superficies à peine défrichées ont été abandonnées.

(1) Voir lexique en annexe pour les différentes définitions.

Il semble que le creux de la vague de la diminution de l'écoumène agricole ait été atteint durant la période 1961-1971.

Cette évolution structurelle, propre à l'agriculture du Québec, a produit les résultats escomptés, puisque la production agricole n'a cessé de croître, tant en valeur qu'en volume.

En examinant le ratio terre améliorée/superficie totale des fermes, on constate qu'il est passé de 59,7p.cent en 1971 à 62,5p.cent en 1981. Ce rapport constitue un indice d'une utilisation plus rationnelle du sol. On a délaissé des sols de qualité inférieure au profit d'une utilisation plus rentable et mieux adaptée au marché agro-alimentaire. Certes, le nombre de fermes et leurs superficies totales ont diminué simultanément, mais les indices reliés à la production et au capital agricole se sont maintenus à la hausse.

Une autre utilisation du sol, celle des terres en culture, a diminué de 226 000 acres entre 1976 et 1981, l'équivalent de près cinq fois l'île d'Orléans, pour revenir pratiquement au même niveau que celui de 1971, soit un total de 4 339 264 acres. Il s'agit d'un revirement de situation puisque cette baisse annule quasi totalement l'augmentation des surfaces cultivées obtenues précédemment. Ainsi, la période 1971-1976 avait vu la superficie des terres en culture passer de 4 337 236 à 4 565 290 acres.

Cette diminution des terres en culture s'explique en grande partie par une baisse très prononcée dans les régions périphériques, par rapport à la grande région de Montréal. Cette

dernière occupe 26,8p.cent du territoire agricole du Québec.

L'analyse théorique (chap. III) a permis d'établir que le zonage ne tenait pas compte des microsystèmes propres à chaque région. Bien que contraignant sur l'ensemble de la province, il accentue les écarts dans l'utilisation du sol. Nous avons ainsi observé que, suite au zonage, un certain nombre de producteurs des régions éloignées ont diminué la culture du mil au profit des pâturages. Il s'agit d'un phénomène qui n'a aucun équivalent dans le passé agricole du Québec. Comme l'approche théorique l'avait suggéré, il se peut que le zonage crée des distorsions dans l'utilisation du sol.

Un autre indicateur, le rapport terre en culture/terre améliorée, montre que les sols agricoles ont connu une forte "intensification" de leur utilisation entre 1971 et 1976. Le ratio est passé de 67,2p.cent à 77,1p.cent en 1976 et ce, en dépit de la crise du pétrole et d'une situation conjoncturelle pas toujours favorable. Toutefois, après le zonage, les terres en culture ne représentaient plus que 74,4p.cent de la superficie améliorée en 1981. Entre 1976 et 1981, une forte proportion de terres en culture est passée en jachère et au poste "autre terre améliorée". C'est un phénomène directement relié à la protection des sols agricoles; de nombreux exploitants, suite à l'incertitude causée par le zonage, ont changé la structure d'utilisation de leurs terres. Ce niveau de terres en jachère fut le plus élevé jamais connu depuis 30 ans; alors qu'il comptait toujours pour moins de 1,0p.cent des terres améliorées, il s'élevait à 2,3p.cent en 1981.

Pour l'ensemble du Québec, on constate que l'évolution présente de l'utilisation des sols agricoles est un mouvement amorcé depuis 1970. Le zonage n'a pas accru la superficie totale des fermes de recensement, ni celle des terres améliorées ou en culture. Toutefois, il semble que le zonage ait eu un impact sur la structure d'utilisation des superficies en créant des changements plus importants que par le passé au niveau régional.

Evolution des fermes de recensement au niveau régional

Comme on a pu le constater dans le cas de la Colombie-Britannique, il apparaît déjà que la Loi sur la protection du territoire agricole n'a pas eu un impact uniforme sur les diverses régions du Québec. On sait que l'agriculture au Québec est un fait régional, voire même local, et les écarts régionaux s'expliquent davantage par des facteurs intrinsèques comme la qualité bio-physique des sols, les conditions climatiques, la densité de population, etc.

Dans les régions où l'agriculture est présente mais marginale, les données statistiques démontrent que le zonage n'a pas eu d'effet de relance. L'évolution des superficies agricoles de ces régions se compare à celle de l'ensemble du Québec. Si l'on pouvait identifier l'impact de la Loi #90 pour ces régions, il serait principalement relié au développement économique global. Ainsi, en Gaspésie, c'est la faible rentabilité de l'agriculture qui est responsable de l'exode de la population. En

protégeant des terres agricoles à faible potentiel, on retarde l'ensemble du développement économique de la région. Selon Bernard Vachon, les régions éloignées ne peuvent être revivifiées uniquement par l'agriculture. Ces terres seront peut-être rentables dans 15 ou 20 ans, mais d'ici là, il faudrait en tirer un meilleur parti. Des utilisations alternatives, telles que le tourisme ou la villégiature, permettraient de rentabiliser les infrastructures en place. Pour le moment, et à cause du zonage, ce type de développement est rendu difficile.(1)

Afin de confronter la situation qui prévaut pour l'ensemble du Québec et celle au niveau régional, nous avons identifié et analysé quelques régions à haut potentiel agricole.

Parmi celles-ci, nous retrouvons la région du Richelieu, la région sud-ouest et la région nord de Montréal, ces régions formant la zone d'influence de la métropole.(2) Nous avons retenu également la région de l'Outaouais qui subit des pressions urbaines autres que celles de Montréal.

Ces quatre régions semblent avoir suivi la même évolution depuis 1971. Le nombre de fermes, la superficie totale des fermes et de la terre améliorée ont accusé une baisse dans chacune des régions entre 1971 et 1976, pour s'accroître entre 1976 et 1981. On constate donc une évolution différente de celle de l'ensemble du Québec. Toutefois, les fortes augmentations des

(1) Entrevue avec M. Bernard Vachon, professeur d'aménagement des espaces ruraux à l'Université du Québec à Montréal.

(2) Voir en annexe le lexique pour les définitions des régions.

superficies en jachère et autre terre améliorée que ces régions ont connues pour 1976-81, s'apparentent à l'évolution provinciale.

Une particularité régionale des plus intéressantes demeure les superficies en culture. Ainsi, les régions nord de Montréal et de l'Outaouais, après avoir accusé une baisse en 1976, ont connu une hausse de leurs superficies en culture pour 1981. Ce phénomène se distingue des régions sud-ouest de Montréal et du Richelieu qui voient les terres en culture s'accroître systématiquement depuis plus de dix ans. La région du Richelieu est de loin la plus importante avec 631 057 acres de terre en culture (1981), suivie de la région sud-ouest de Montréal avec 457 983 acres. L'agriculture domine l'activité économique de ces deux régions. Pour le sud-ouest de Montréal, le taux de croissance des superficies en culture est passé de 0,4p.cent annuellement entre 1971-76 à 1,3p.cent pour 1976-81. Pour mieux saisir ce développement, mentionnons que la région nord de Montréal a connu une décroissance annuelle de -0,3p.cent de ses terres en culture entre 1971-76 et une croissance de 0,4p.cent entre 1976-81; simultanément, les superficies de terre améliorée sont passées d'un taux de décroissance de -2,8p.cent par année, à 1,0p.cent annuellement pour la période quinquennale suivante (1976-81). A l'exception de la région sud-ouest de Montréal, la croissance de la superficie de terre améliorée fut plus importante que celle de la terre en culture pour 1976-81. Enfin, la région du Richelieu a connu la plus forte augmentation

de terres en culture avec un taux annuel de près de 2,0p.cent, alors que les superficies de terre améliorée se sont accrues de 2,2p.cent par année au cours de la même période quinquennale (1976-81).

L'analyse de l'interaction de ces taux de croissance et des tendances passées permettent d'évaluer le ratio terre en culture/terre améliorée, tout en demeurant conscient des nombreux autres facteurs qui peuvent l'influencer. Cependant, une certaine ligne directrice s'en dégage: pour la grande région de Montréal, le retournement de la situation entre 1976 et 1981 a conduit à une diminution de la part relative de la terre en culture. En 1971, le ratio s'élevait à 76,5p.cent pour passer à 85,1p.cent en 1976 et 84,5p.cent en 1981. La superficie en culture de cette zone a progressé continuellement entre 1971 et 1981, alors que la superficie de terre améliorée n'a pas rejoint en 1981 le niveau qu'elle occupait déjà en 1971, soit 1 684 193 acres ('81) contre 1 721 307 acres en 1971.

Entre 1976 et 1981, la superficie des terres en culture s'est accrue de 93 630 acres dans la zone centrale, correspondant à un taux annuel moyen de 1,4p.cent; le taux de croissance pour 1971-76 avait été de 0,2pcent par année. De cette hausse, la seule région du Richelieu y contribue avec un gain de 59 089 acres. Or, dans cette région, l'utilisation plus intensive des sols agricoles se poursuit depuis vingt ans. En excluant cette région de la zone centrale, les taux de croissance annuels de la terre en culture pour les deux zones limitrophes de Montréal sont ramenés à 0,1p.cent pour 1971-76, et à 0,9p.cent pour 1976-81.

De cette analyse statistique il se dégage quelques conclusions:

- Il y eu une accélération de l'occupation du sol au cours de la période de 1976-81, ce qui a créé un revirement notable par rapport à la période quinquennale précédente;
- En termes absolus, cet accroissement a entraîné une "intensification" de l'agriculture (augmentation de la terre en culture) mais dans une proportion moindre que l'ensemble du mouvement. Nos attentes, suite au zonage, prévoaient une plus grande utilisation du sol. Des superficies marginales et en friche ont donc été récupérées;
- La région du Richelieu, regroupant les plus grandes superficies et étant moins exposée aux pressions urbaines, a profité de cette relance, bien que son dynamisme agricole soit un fait acquis depuis vingt ans;
- L'utilisation du sol dans la zone d'influence de Montréal diffère selon les régions. Plus les localités sont à proximité de la métropole, moins l'accroissement des superficies sert aux cultures intensives. C'est le cas de l'Ile-Jésus (Laval) et de la région nord de Montréal où les superficies en jachère, autre terre améliorée ou non améliorée se sont accrues plus rapidement que les superficies en culture. Ces localités ont accusé également un recul de leurs superficies de pâturage, phénomène relié au double impact du zonage agricole et de la Loi sur l'environnement. Cette répartition dans l'utilisation des sols reflète une position d'attente ou de transition; une rente de localisation demeure effective pour ces sols.

A la lumière de ces statistiques, et sans tenir compte de tous les facteurs externes pour le moment, on constate que le zonage agricole de 1978 a pu contribuer en partie à accélérer l'occupation du sol agricole, principalement dans les régions où l'agriculture était déjà une activité principale. Ces régions

correspondaient également à des zones où les pressions urbaines étaient élevées. Le contraire eût été surprenant dans la mesure où, en imposant une seule vocation au sol, l'analyse théorique avait laissé effectivement entrevoir une utilisation agricole plus grande. Cette croissance des superficies n'indique pas pour autant une redynamisation proprement dite de l'agriculture, ce qui demeure l'objectif fondamental de la Loi sur la protection des sols agricoles.

4.2) Evolution des fermes commerciales

Nous avons défini les fermes commerciales comme étant celles qui ont vendu \$2 500 et plus de produits agricoles par année. Cette définition diffère de celle de Statistique Canada qui regroupe les fermes avec des ventes de \$5 000 et plus. Nous avons élargi l'échantillon afin de prendre en considération une plus grande part de nouveaux exploitants qui représentent la relève agricole.

La superficie moyenne d'une ferme de recensement au Québec est de 194 acres (1981) alors qu'une ferme commerciale possède une superficie de 215 acres. Notons enfin qu'en 1984, quelque 750 fermes ont fourni le quart de la production agricole du Québec et que 4 000 fermes en représentaient la moitié. Cette statistique montre bien le degré de concentration qui caractérise l'agriculture québécoise et l'importance de la ferme commerciale dans ce secteur.

Le nombre de fermes commerciales est passé de 40 932 en 1971 à 37 270 en 1976, pour augmenter à 38 184 en 1981. En comparaison, le nombre de fermes de recensement a continuellement diminué au cours de la même période. La variation du nombre de fermes a des causes multiples: faillites, abandons à cause de revenus insuffisants, difficulté d'acquérir des quotas de mise en marché pour certaines productions, etc. Toutefois, c'est la récupération de ces sols qui représente le plus d'intérêt pour notre analyse. Avant le zonage, plusieurs utilisations alternatives pouvaient être envisagées, après le zonage, ou bien ces sols servent à consolider les fermes avoisinantes ou bien sont tout simplement remis en friche.

L'analyse de la structure d'utilisation des sols des fermes commerciales montre que la superficie totale, la superficie de la terre améliorée et de la terre en culture ont continuellement augmenté entre 1971 et 1981. On note que l'augmentation de terre améliorée s'est traduite par un gain de 229 669 acres entre 1976 et 1981, pour un taux d'accroissement de 0,88% par année; comparativement, la période 1971-1976 avait connu un taux annuel de 0,03%. Cette hausse des superficies de terre améliorée s'est principalement concrétisée par des gains de terres en jachère et autres terres améliorées, marquant ainsi une tendance générale déjà observée aux niveaux provincial et régional pour l'ensemble des fermes de recensement.

La superficie de la terre en culture s'est accrue à un taux de 0,24% par année entre 1976-81, pour une faible hausse de

48 401 acres. Entre 1971-76, le gain avait été de 448 685 acres pour un taux d'accroissement annuel moyen de 2,4p.cent. Cette forte croissance s'est donc faite en l'absence de la protection des sols agricoles.

A l'exception des terres en jachère et autres terres améliorées, le développement des fermes commerciales fut différent de celui de l'ensemble des exploitations agricoles du Québec (Voir tableau 4.1).

Il apparaît donc que le zonage agricole semble avoir eu plus d'impact sur les fermes commerciales. Comment expliquer un tel effet? Que la superficie de la terre améliorée et celle de la terre en culture se soient accrues après 1976 (contrairement aux superficies des fermes de recensement) n'étonne pas tellement puisqu'il s'agit d'un effet relevant assez directement de l'essence même de la loi, bien que ce mouvement existait déjà avant le zonage. Par contre, que la structure d'âge des exploitants se soit améliorée sensiblement (le pourcentage d'exploitants de plus de 45 ans, stable entre 65% et 70% depuis 1966 est descendu à 58% en 1981)⁽¹⁾, que le processus d'investissement ait repris (hausse du nombre de fermes), ne procèdent pas des effets plus ou moins automatiques de la loi et méritent une tentative d'explication. L'hypothèse la plus plausible qu'il nous faut avancer, est que la Loi #90, en annulant en grande partie la probabilité de

(1) Statistique Canada, Recensement de l'Agriculture, 1981, Catalogue 96-906.

TABLEAU 4.1
Tableau comparatif des fermes commerciales et de recensement

(Ensemble du Québec)

	<u>Fermes de recensement</u>				<u>Fermes commerciales (\$2 500 et +)</u>			
	Nombre de fermes	terre améliorée ('000 a-cres)	terre en culture ('000 a-cres)	Jachère+ autre terre améliorée ('000 acres)	Nombre de fermes	terre améliorée ('000 a-cres)	terre en culture ('000 a-cres)	Jachère et autre terre ('000 a-cres)
1971	61 257	6 450	4 337	401	40 932	5 072	3 497	259
1976	51 587	5 923	4 565	195	37 270	5 080	3 945	146
1981	48 144	5 833	4 339	397	38 184	5 310	3 994	323

Source: Statistique Canada, Recensement de l'Agriculture, 1981, Catalogue 96-906.

gains spéculatifs, a débloqué le processus de transmissions "normal" de la propriété, particulièrement pour les fermes commerciales. Les propriétaires-exploitants âgés, peu intéressés à cultiver intensivement, se sont résignés après la promulgation de cette loi, à vendre à des exploitants plus jeunes, prêts à investir et à développer le secteur.

Il semble clair que le zonage ait favorisé davantage les fermes commerciales que les fermes de recensement. Elles demeureront les principaux fournisseurs de produits agricoles et le Ministère de l'Agriculture du Québec prévoit qu'elles continueront de s'accroître en nombre et en importance. Toutefois, leur développement sera toujours fonction de leur rentabilité et de leur productivité, deux facteurs davantage reliés aux programmes gouvernementaux de mise en marché qu'au zonage agricole. Celui-ci a certes permis de consolider les superficies des fermes commerciales mais le taux de croissance de la terre en culture demeure trop faible et les superficies en jachère trop importantes pour conclure à une intensification marquée des cultures. Si le zonage a consacré la vocation du sol à l'agriculture, il n'en a pas de facto favorisé une utilisation optimale.

4.3) Le prix du sol agricole

L'un des aspects économiques importants d'une mesure comme le zonage agricole est son impact sur le prix du sol. Le marché foncier agricole demeure toutefois complexe à analyser.

Il regroupe des marchés fort différents, fort segmentés, qui sont confrontés aux pressions du développement économique, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Des variables comme la pédologie du sol et le climat, les rentes naturelles auxquelles s'ajoutent les rentes de localisation, les coûts d'opportunité souvent masqués par le jeu des subventions, sont autant de facteurs susceptibles d'influencer le prix du sol.

Par conséquent, l'analyse du prix du sol, six ans seulement après la promulgation de la Loi #90, court le risque de faire face à des difficultés énormes de mesure, d'autant plus que cette période en fut une de bouleversements socio-économiques majeurs. C'est peut-être pourquoi peu d'études sont disponibles sur le sujet. Seulement deux sont connues: celle de MM. Vaillancourt et Monty, de l'Université de Montréal⁽¹⁾, et une étude interne non-publiée du Ministère de l'Agriculture, Pêcheries et Alimentation du Québec qu'on nous a refusé de consulter.

Afin de maximiser nos chances de percevoir l'effet de cette loi sur le prix du sol, nous avons identifié une zone d'analyse qui semble regrouper les différents éléments du marché foncier agricole. Ce territoire a également l'avantage de s'apparenter en grande partie à celui de notre analyse (au niveau régional) sur l'évolution du nombre de fermes et des superficies agricoles.

(1) "The effect of agricultural zoning on land prices, Québec 1975-1981". Centre de recherche et développement économique, cahier 8403, Université de Montréal, 1983.

Cette zone comprend des municipalités faisant partie de la première couronne de conurbation de Montréal soit: Longueuil, St-Hubert, Brossard, Boucherville, Sainte-Julie et Saint-Bruno.⁽¹⁾ Le territoire regroupe aussi des municipalités de la seconde couronne: Sorel, Saint-Hyacinthe, Granby, Verchères⁽²⁾; finalement, la zone à l'étude est complétée par des divisions de recensement moins soumises aux pressions urbaines comme Baqot, Iberville, Missisquoi, Rouville et Richelieu.

Nos données proviennent des fichiers de l'Office du Crédit agricole du Québec.⁽³⁾ Nous avons sélectionné des transactions comparables quant aux qualités bio-physiques et climatiques, respectant ainsi l'homogénéité du sol selon les régions. Nous avons éliminé les transactions entre parents et celles portant sur de trop petites superficies. Dans la même perspective, nous avons octroyé une plus-value de \$200/acre aux superficies drainées. Finalement, nous avons identifié une région témoin à l'est de la rivière Richelieu (municipalité de Saint-Damase) qui se situe totalement en milieu rural et n'est donc pas affectée par les pressions urbaines des grands centres. Cette région témoin permettra de vérifier notre hypothèse sur la différence entre le prix du sol de la conurbation et celui en milieu rural; hypothèse avancée dans l'analyse du cas de la Colombie-Britannique qui montrait une valeur plus élevée du sol dans la couronne urbaine.

(1) LaPrairie et Laval complètent cette première couronne.

(2) Nous avons exclu Valleyfield, Saint-Jérôme et Joliette.

(3) Voir notes explicatives en annexe.

Evolution du prix du sol pour la période 1975-1980

Nos attentes sur l'évolution du prix du sol au Québec, suite à l'application de la Loi #90, se fondent également sur le modèle de la Colombie-Britannique où nous avons observé une baisse de prix consécutive au zonage agricole.

En 1975 et 1976, le nombre de transactions annuelles⁽¹⁾ dans la zone retenue était d'environ trente; entre 1977 et 1980 ce nombre s'accroît pour atteindre en moyenne 90 transactions par année, pour ensuite diminuer. La promulgation de la Loi #90 (en 1978) a donc activé sensiblement le marché foncier agricole.

Au cours de la période 1975 à 1978, le prix moyen à l'acre a connu une croissance continue passant de \$400 à \$600. L'accroissement du nombre de transactions annuelles nous porte à croire qu'une demande plus forte conduirait à une hausse des prix. Toutefois, l'étude de MM. Vaillancourt et Monty a montré, pour les municipalités de Carignan et de Saint-Mathias, que le zonage agricole avait réduit le prix du sol.

Ce modèle sur le prix du sol ne tient compte que d'une très brève période de temps après le zonage. Nous avons divisé notre analyse en deux parties soit, premièrement, l'impact immédiat en 1978 et 1979 et, deuxièmement, l'impact de moyen terme.

Pour l'ensemble de notre zone d'étude, notre analyse révèle également une baisse des prix. De \$600 l'acre en 1978, le

(1) Uniquement des transactions agricoles.

prix est passé à \$420 l'acre en 1979. En confirmant clairement la vocation spécifique du territoire, le zonage agricole a bloqué l'empiètement effectif de l'urbanisation et, en même temps, a désamorcé en partie le processus spéculatif. Comme c'est souvent le cas avec une mesure aussi contraignante, l'effet fut instantané. Toutefois, et à l'encontre d'une école de pensée qui affirme que le zonage annule la probabilité de gains anormaux et rend tout à fait irrationnelle la spéculation latente, il faut se reporter à l'intensification des cultures - i.e. notre variable indice du dynamisme agricole⁽¹⁾ - afin de mieux comprendre le phénomène.

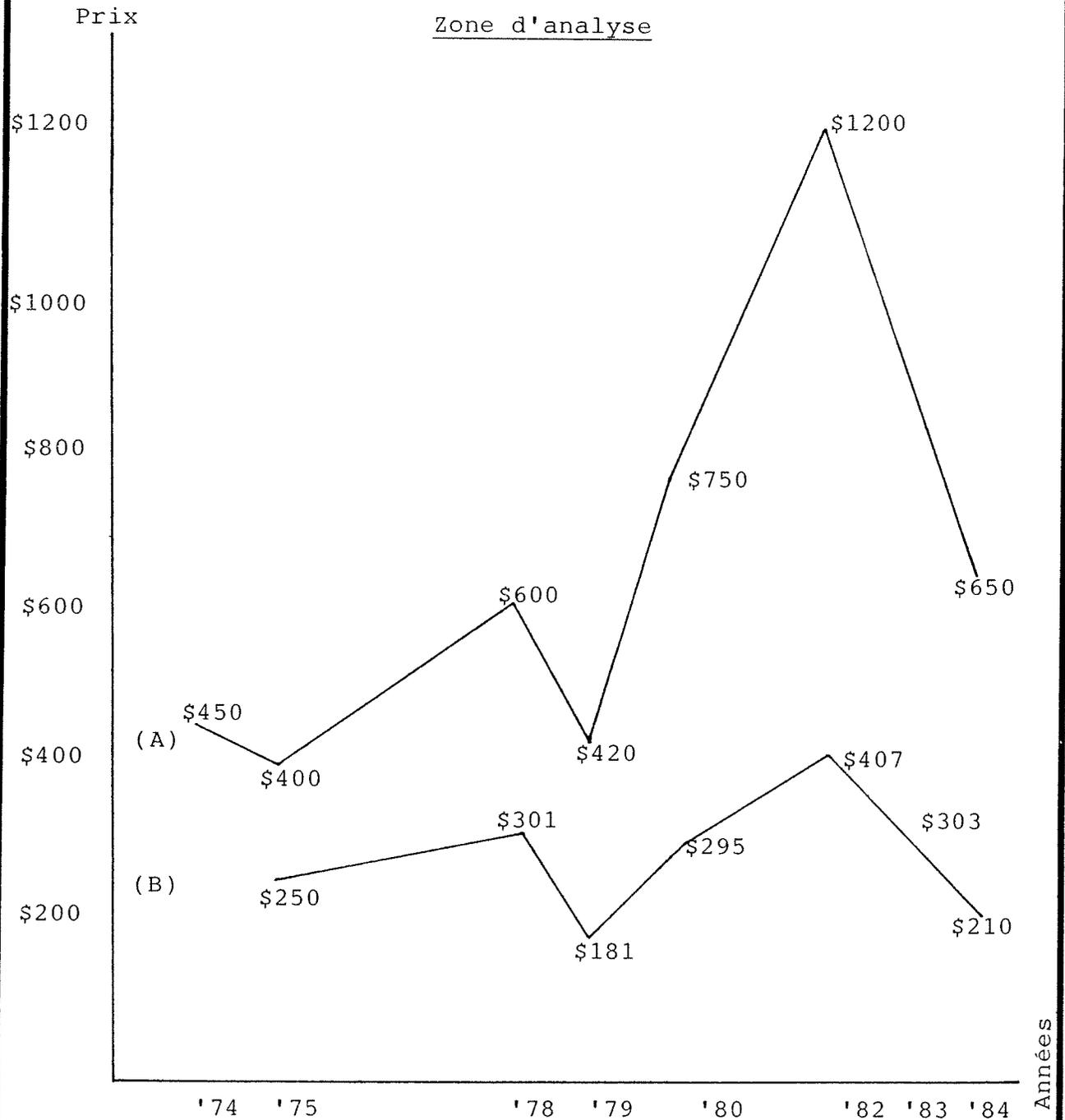
En 1971, les superficies de grandes cultures (dites intensives) occupaient 62,2p.cent de la superficie agricole totale. En 1976, la proportion faisait un bond à 69,8p.cent. Or, en 1981, elles n'atteignaient que 71,9p.cent de la superficie totale, ceci en tenant compte des taux d'accroissement propres aux diverses superficies. Ceci signifie qu'une grande partie des terres agricoles qui furent récupérées ne sont pas retournées en culture, objectif premier du zonage.

La section 4.1 a permis de constater que la récupération des sols agricoles s'est faite principalement dans la première et seconde couronne urbaine. Parallèlement, l'étude du cas de la Colombie-Britannique avait permis d'émettre l'hypothèse

(1) En fonction de l'utilisation du sol.

GRAPHIQUE 4.2

PRIX MOYEN A L'ACRE DU SOL AGRICOLE (1)
(1974-1984)



1) Transactions entre agriculteurs
seulement;

A: dollars courants
B: dollars constants
(1971 = 100)

Source: Fiches techniques du
Crédit agricole du Québec.

qu'en présence d'une spéculation latente, les prix en milieu urbain devraient être plus élevés qu'en milieu rural. Or, le tableau 4.3 permet de constater que les terres agricoles dans la couronne urbaine se sont négociées à une valeur moindre que celles en milieu rural, correspondant aussi à notre région témoin. A priori, le Québec semble avoir connu un comportement inverse à celui de la Colombie-Britannique.

L'explication de ce phénomène provient d'une particularité propre à l'agriculture au Québec. Tel que vu précédemment, la plaine Montréal occupe 26,8% du territoire agricole de la province et 50% des meilleurs sols s'y concentrent. En 1976, le Ministère de l'Agriculture du Québec⁽¹⁾ recensait 203 000 acres de terre agricole en friche dans la région sud de Montréal. Bien que plus difficile à cerner, une frange de spéculation active fut estimée à près de 50 000 acres. Ces sols se sont donc davantage détériorés en terme de qualités bio-physiques, phénomène courant en agriculture lorsqu'une terre est laissée trop longtemps en friche. Mirabel nous en offre un exemple probant.

Lorsque le zonage fut en vigueur, les agriculteurs désireux d'acquérir ces sols se devaient d'investir des sommes supplémentaires pour les rendre aptes à la culture. La valeur de ces superficies a donc baissé parce que leur rentabilité agricole était moindre.

(1) Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Direction générale de la planification et des études économiques, Atlas, localisation des sols Aa, Ab et Ac, 1978.

TABLEAU 4.3

PRIX MOYEN A L'ACRE SELON LES MILIEUX RURAL,
SEMI-URBAIN ET URBAIN⁽¹⁾

	<u>RURAL</u>	<u>SEMI-URBAIN</u>	<u>URBAIN</u>
1974	\$465	\$405	\$495
1975	\$385	\$396	\$433
1978	\$638	\$573	\$569
1979	\$456	\$433	\$373
1980	\$870	\$613	\$741
1981	\$1 253	\$937	\$735
1982	\$1 583	\$966	\$921
1983	\$934	\$932	\$796
1984	\$592	\$756	\$624

(1) Transactions entre agriculteurs seulement.

Source: Fiches techniques du Crédit agricole du Québec

Toutefois le deuxième volet du marché foncier agricole que nous devons considérer se retrouve dans l'examen de l'ensemble des transactions par opposition aux seules transactions entre exploitants agricoles. Ce marché est plus difficile à identifier puisqu'il n'existe aucune banque de données. Toutefois, des discussions avec des évaluateurs agréés (firmes privées) et avec des responsables du Bureau de la Revision de l'évaluation foncière du Québec, concordent à révéler que, même en présence du zonage, les prix des terres agricoles autour de Montréal se sont négociées à un niveau plus élevé que dans les régions rurales (pour des sols comparables). On rejoint ainsi ce que nous avons constaté dans le cas de la Colombie-Britannique.

Ce fait signifie également que des individus ou des groupes étaient disposés à investir dans des sols à utilisation limitée, donc à risque sur le rendement de l'investissement, la prime de risque correspondant à une attente quant à des développements futurs.

Les données du tableau 4.3 ne permettent pas de conclure de façon non-équivoque à une forme de spéculation latente mais, considérant qu'elles proviennent du Crédit agricole, on peut supposer que ces transactions, au cours des premières années du zonage, reflétaient davantage une véritable volonté d'investir dans l'agriculture. Toutefois, en 1984, on peut observer que la valeur des sols agricoles est plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural. Il faudra attendre encore quelques années pour voir si le prix du sol révélera effectivement une quelconque spéculation latente.

Afin de mieux cerner ce phénomène, nous avons examiné une autre variable, l'intensification de l'agriculture.

Nous savons déjà que les superficies en culture ont connu une légère hausse de leur taux d'accroissement annuel après 1978 (cfr. section 4.1), principalement dans la région du Richelieu. Mais la redynamisation de l'agriculture passe également par la capacité de récupération des sols en friche. Des 203 000 acres de terre en friche en 1976, seulement 10 000 acres de cette superficie, soit 5%, sont retournées en culture en 1983.⁽¹⁾ En supposant, et c'est là une hypothèse on ne peut plus forte, que ces 10 000 acres ont été récupérées à même les 50 000 acres de la frange de spéculation active, il resterait tout de même 40 000 acres de terres agricoles en spéculation dans la seule région sud de Montréal. Cette étonnante constatation montre que si le zonage a eu un certain impact sur la redynamisation de l'agriculture, son effet demeure marginal. Ceci laisse également penser que le zonage seul n'a pas réussi à enrayer totalement la spéculation.

La municipalité de St-Hubert constitue un cas type qui démontre bien que la spéculation n'est pas totalement circonscrite plus de six ans après l'application du zonage. Près de 7 060 acres, soit 42% de la superficie totale de la ville, sont dans la zone verte; 75% de cette superficie (5 300 acres) sont détenus par des spéculateurs et demeurent impropres à l'agriculture à cause de la subdivision en lots, et inutilisables

(1) MAPAQ - Direction générale de la planification et des études économiques, Atlas, localisation des sols Aa, Ab et Ac, 1984.

à d'autres fins à cause de la Loi #90.(1) Ceci a créé un manque à gagner en taxes de près de \$3,9 millions entre 1982 et 1984. Les propriétaires refusent de vendre ou même de louer ces sols pour une utilisation agricole. Cette situation montre clairement que certaines attentes sur des gains spéculatifs futurs perdurent.

Il apparaît évident que les promoteurs, devant l'impossibilité de dicter le développement comme auparavant, n'ont pas disparu, mais demeurent disposés à attendre. La faible récupération de la friche montre que même les agriculteurs possèdent des superficies qu'ils ont transformées en jachère et autre terre améliorée, un signe non équivoque d'une utilisation différée.

L'évolution du prix du sol après le zonage (1979-84)

Une fois les premiers chocs du zonage passés, l'analyse du prix du sol exige une nouvelle réflexion.

Avec le zonage, la disponibilité de terres agricoles fut à la hausse et les prix baissèrent de façon instantanée. Comme nous l'avons constaté, des agriculteurs ont profité de la situation, mais également des acheteurs européens, principalement français, belges, suisses, allemands et polonais.(2) Dès 1979,

(1) Revue de presse - The Gazette, Montréal le 14 janvier 1985. Interview du maire de St-Hubert, M. Guy Desgroseilliers, sur les négociations pour amender la Loi #90.

(2) Union des Producteurs Agricoles du Québec, Jacques Doran, économiste, et fiches techniques du Crédit agricole du Québec

ceux-ci ont réalisé de très nombreux achats de fermes dans la plaine de Montréal. Cette forte demande a poussé les prix à la hausse: de \$420 l'acre en 1979 à un sommet en 1982 de \$1 200 l'acre.

Les transactions pour les meilleurs sols, comme dans la région témoin, se concluaient à \$1 800 - \$2 000 l'acre, avec des extrêmes à \$2 500 et même \$3 000 l'acre en 1982.

Il est à noter qu'au Québec, dans des conditions optimales, voire idéales i.e. meilleurs sols, meilleurs unités thermiques d'ensoleillement, cultures annuelles exceptionnelles appuyées par des prix élevés des denrées agricoles, une acre de sol a alors une rentabilité maximale de \$1 500.⁽¹⁾ Bien que cette mesure demeure arbitraire à cause des nombreuses variables qui peuvent l'influencer, elle fournit toutefois un excellent indice de référence.

De 1979 à 1982, de nombreuses superficies se sont donc transigées bien au-delà de leur rentabilité agricole. Le marché foncier, même sous le couvert du zonage, a réagi fortement à l'arrivée des acheteurs étrangers. Ceux-ci ont activé le marché des transactions agricoles en dépit de prix très élevés. Ils ont maintenu la demande à la hausse et ont relancé par le fait même la spéculation agricole, différente de la spéculation latente vue précédemment.

(1) MAPAQ - Documents présentés à la Conférence au Sommet sur l'économie de la grande région de la Capitale, Etat de la situation dans le secteur de l'agriculture, septembre 1983.

On peut s'étonner que le marché fut aussi actif en pleine période de récession et de taux d'intérêt élevés. Bien plus, la situation dans la région sous étude a évolué en sens inverse de la situation dans l'ensemble du Québec. Comme le révèle le tableau 4.4 qui suit, l'indice de la valeur à l'acre des terrains agricoles (pour l'ensemble du Québec) s'est accru à un rythme inférieur à celui du taux d'inflation pour l'ensemble de la période quinquennale 1978-1983. En fait, selon la Société du Crédit agricole du Canada⁽¹⁾, la valeur foncière des terres agricoles a augmenté de 39,3% entre 1978-1983, alors que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 58,9%. Cette performance est de loin inférieure à celle observée lors de la période précédente de 1973 à 1978.

Il faut se référer à certaines particularités propres au secteur agricole pour mieux saisir le phénomène:

"Nevertheless, conditions vary widely across Canada. In areas where there is a large number of well-established farmers and where crop yields and commodity prices remained steady or have been above average and in provinces where credit and subsidy programs have been introduced, the value of farmland has remained stable or has appreciated."⁽²⁾

Ainsi, il faut se tourner à nouveau vers la structure d'utilisation des sols propre à notre zone d'étude (la plaine de

(1) Farm Credit Corporation, Trends in Farm Land Values, Economic Report No. 18, September 1984.

(2) Agriculture Canada, Market Commentary Review, December 1984.

TABLEAU 4.4

Taux d'accroissement de différents indices agricoles
et de l'indice des prix à la consommation (1973-1983)
 (1971 = 100)

QUEBEC

	<u>Indice de la</u> <u>valeur de la</u> <u>terre à l'a-</u> <u>cre (a)</u>	<u>IPC</u>	<u>Indice des</u> <u>prix des a-</u> <u>liments</u>	<u>Indice des</u> <u>inputs agri-</u> <u>coles</u>
	(%)	(%)	(%)	(%)
1973-1978	111,3%	54,9%	68,8%	59,0%
1978-1983	39,3%	58,9%	55,3%	51,6%
1973-1983	194,4%	146,0%	162,0%	141,1%

Note (a): l'indice inclut la valeur des bâtiments.

Source: Statistique Canada, division des prix agricoles,
 Catalogue No. 62-001

Montréal) pour comprendre l'évolution des prix qui y a prévalu entre 1979 et 1984.

Comme on l'a vu, cette zone est à forte prédominance de terres en culture. Or, l'indice de la production de cultures et l'indice des prix pour ces produits se sont tous deux bien comportés au cours de la période 1979-82. La production a en effet presque doublé entre 1978 et 1982, comme l'indique le tableau 4.5; de leur côté, les prix ont augmenté de 40p.cent. Toutefois, en 1982, l'indice des prix des produits agricoles (les grains entre autres) a connu une baisse appréciable alors que la production des cultures a commencé à diminuer en 1983.

La baisse des prix du sol agricole après 1982 dans la zone d'étude s'explique donc par la détérioration de la rentabilité des grandes cultures et par la diminution d'acheteurs européens. Dès 1982, les ventes à des étrangers diminuaient considérablement pour devenir pratiquement nulles en 1983.⁽¹⁾ Des investissements trop élevés par rapport au rendement moyen du sol expliquent également la brisure soudaine dans les prix des terres.

Si la chute des prix en 1979 fut directement causée par le zonage agricole, les variations subséquentes sont vraisemblablement liées à l'évolution des cultures et aux rendements attendus de plus longue période. Cette évolution des prix est exceptionnelle à la grande plaine de Montréal (comparativement à l'ensemble du Québec) et n'a rien à voir avec le zonage proprement dit.

(1) Union des Producteurs Agricoles du Québec, Jacques Doran, économiste, et fiches techniques du Crédit agricole du Québec.

TABLEAU 4.5

Indices des prix des produits de cultures

(1971 = 100)

	<u>QUEBEC</u>	<u>ONTARIO</u>	<u>CANADA</u>
1978	200,7	189,2	224,8
1979	219,1	204,7	265,4
1980	236,8	214,4	312,3
1981	294,3	242,1	337,4
1982	279,9	235,6	309,1
1983	280,2	245,5	295,3

Indices de la production des cultures

(1971 = 100)

	<u>QUEBEC</u>	<u>ONTARIO</u>	<u>CANADA</u>
1978	121,4	121,1	132,4
1979	134,8	128,5	111,4
1980	136,7	144,3	120,6
1981	204,4	142,3	148,8
1982	222,7	130,5	161,3
1983	201,0	163,0	156,1

Source: Agriculture Canada, Division générale du développement régional, Guide de données statistiques agricoles, 1984

Quelques années devront encore passer pour voir si le marché foncier agricole deviendra plus stable et uniquement fonction de variables agricoles tel que l'avait prévu le Ministère de l'Agriculture du Québec lors de l'application de la Loi #90. Dans le document Nourrir le Québec, on retrouvait alors l'observation suivante:

"...la demande de sol agricole à des fins d'urbanisation et de rurbanisation deviendra pratiquement nulle(...). Dorénavant, c'est le dynamisme du secteur agricole lui-même qui incitera à l'achat du sol".(1)

Notre étude a montré que, jusqu'à présent, l'évolution des prix du sol ne s'est pas comportée comme telle. De nombreuses transactions se sont effectuées bien au-dessus de la rentabilité du sol agricole et une demande autre qu'agricole semble toujours persister pour ces sols. Les prix ont cependant retrouvé un niveau comparable à celui de 1977, soit avant le zonage, et les analystes de la Société du Crédit agricole du Canada prévoient que les prix baisseront de 5 à 10p.cent au cours de 1985 i.e. au même rythme observé lors du second semestre de 1984.

(1) MAPAQ - Nourrir le Québec, page 184, section sur le zonage agricole et le marché foncier, Québec, 1981.

CONCLUSION

Lorsque le gouvernement du Québec a instauré la Loi de la protection du territoire agricole, il considérait que le zonage était une mesure essentielle pour une stratégie de développement de l'agriculture. Afin d'assurer l'auto-suffisance alimentaire, il fallait donc protéger les sols agricoles contre la dilapidation accélérée qui les affectait depuis de nombreuses années. Le zonage devait permettre une redynamisation des sols et ainsi favoriser le développement agricole.

En Colombie-Britannique, le zonage agricole a surtout permis de faire prendre conscience de l'importance de l'aménagement spatial. L'agriculture s'en est ressentie mais ce sont surtout des politiques agricoles telles que l'assurance-récoltes et le soutien des prix qui ont favorisé son expansion.

Il n'existe pas de zonage agricole aux Etats-Unis tel qu'on le rencontre en Colombie-Britannique et au Québec. Les américains favorisent davantage des mesures fiscales incitatives pour protéger les sols agricoles. Ces mesures, parfois coûteuses pour l'Etat, s'harmonisent mieux à la structure agricole américaine. Bien qu'il existe des régions où l'agriculture est confrontée au développement urbain, les grandes régions du "Mid-west" et de la "Sun-belt" semblent bien résister à l'expansion industrielle et urbaine grâce au dynamisme agricole qui leur est propre. Les américains demeurent conscients du problème de la perte de bons sols agricoles mais ils orientent principalement

leur stratégie sur la taxation et la fiscalité pour favoriser le dynamisme du secteur agricole.

Dans cette perspective, les américains sont plus près des modèles d'interprétation traditionnels. Ces derniers permettent de constater, entre autres, que la seule existence d'imperfections dans l'allocation des sols agricoles ne commande pas nécessairement une intervention gouvernementale aussi contraignante que le zonage agricole. Celle-ci pouvant parfois conduire à des problèmes plus grands que ceux qu'elle visait à solutionner.

Au Québec, la Loi 90 est en vigueur depuis plus de six ans. Si le zonage a permis de ralentir la perte de sols agricoles, il n'a pas "de facto" favorisé une utilisation plus intensive de ces sols. Pour l'ensemble de la province, les terres en culture se situent au même niveau qu'elles occupaient déjà en 1971, alors que la terre améliorée diminue continuellement depuis plus de 15 ans. Dans la seule région sud de Montréal, plus de 200 000 acres de terre agricole demeurent en friche six ans après le zonage. Celui-ci a davantage favorisé les régions où l'agriculture était déjà une activité principale avant son application i.e. là où les cultures intensives prédominaient même sans zonage. Cette concentration de l'agriculture québécoise existait avant le zonage, elle ne fait que s'amplifier. En 1984, 750 fermes ont contribué pour le quart de la production agricole québécoise, alors que 4 000 en représentaient la moitié.

Par ailleurs, le zonage a eu un impact sur le prix des sols en 1979, soit immédiatement après son application. Cependant, entre 1980 et 1984, dans la plaine de Montréal, la variation des prix fut davantage reliée à des facteurs externes au zonage. Il est à noter que des facteurs structureaux propres à cette région ont maintenu les prix des terres agricoles en milieu urbain inférieurs aux prix en milieu rural, du moins pour les transactions entre agriculteurs. En 1984, on assiste toutefois à un retournement de la situation.

Jusqu'à présent, le zonage agricole n'a pas rempli totalement son rôle dans la stratégie de développement de l'agriculture au Québec. Il a certes permis de ralentir la perte de bons sols arables en stoppant les effets destructurants, mais une partie trop importante du territoire agricole demeure sous-utilisée pour conclure à une efficacité réelle. Le zonage a cependant favorisé le développement des schémas d'aménagement des municipalités.

APPENDICES

Appendice ANotes sur les prix des terres agricoles

La compilation de données sur le prix des terres agricoles au Québec est une tâche complexe. Le principal problème auquel nous avons été confrontés fut l'accès à un échantillonnage de qualité, principalement pour des données comparables.

Il n'existe pas de banque centrale de prix du sol; les deux seules sources "relativement" accessibles sont la Société du crédit agricole du Canada et l'Office du crédit agricole du Québec. De par son importance, cette dernière aurait pu se révéler une source intéressante. Malheureusement, elle ne possède pas de système informatisé ou harmonisé, chacun des bureaux régionaux possédant ses propres dossiers. De plus, ces dossiers étant en principe confidentiels, il est extrêmement difficile de les consulter, même sur place.

Après avoir essuyé de nombreux refus, nous avons eu la chance d'avoir accès aux dossiers correspondant à la zone d'étude pour les années 1975 à 1984. Quelque 400 dossiers constituaient l'ensemble des transactions de la zone d'étude.

Chaque dossier est composé d'une fiche descriptive de la transaction. On y retrouve la superficie de la terre, une évaluation pédologique établissant les classes de sol, le prix des bâtiments et du sol, le prix total de la transaction, une

description géographique et certains autres renseignements pertinents comme la qualité du drainage, le rendement des cultures, le nom des acheteurs et vendeurs, les institutions financières en cause, la date des transactions, etc.

La tâche n'en était pas simple pour autant. Nous avons dépouillé chacune des fiches en éliminant les transactions entre parents et les transactions de peu d'importance (en terme de superficie). Nous avons éliminé la valeur des bâtiments et des superficies boisées. Nous avons octroyé une plus-value de \$200/l'acre (tel qu'établie par le MAPAQ) aux superficies drainées. Toutes les transactions retenues se rapportent à des sols homogènes, bien que cette caractéristique soit difficile à estimer et demeure fort arbitraire.

Finalement, nous avons conservé quelque 190 transactions comparables qui furent classées selon trois catégories:

- 1- milieu urbain: correspondant à la première conurbation e.g. Saint-Hubert, St-Bruno et Boucherville.
- 2- milieu semi-urbain: Varennes, St-Hilaire, Chambly et St-Basile.
- 3- milieu rural: comme les régions de Saint-Hyacinthe, Saint-Marc, Verchères et St-Damase où bien qu'il existe quelques agglomérations importantes, les pressions urbaines y sont moins fortes que celles qui prévalent autour de Montréal.

La région-témoin en milieu rural se situe à Saint-Damase, à l'est du Richelieu, où l'activité agricole prédomine. Les moyennes de prix annuelles reflètent donc l'activité du marché foncier agricole qui a prévalu dans la zone définie ici.

Prix moyens à l'acreZone d'étude1974Milieu rural:Moy.

200a. : \$80 000 = \$400
140a. : \$68 600 = \$490*
102a. : \$49 470 = \$485*
86a. : \$41 710 = \$485

Milieu urbain:

59a. : \$29 500 = \$500
70a. : \$36 050 = \$515
49a. : \$23 030 = \$470

Milieu semi-urbain:

74a. : \$25 900 = \$350
89a. : \$34 710 = \$390
92a. : \$39 560 = \$430
35a. : \$15 750 = \$450

* Dans la région-témoin:

1975Milieu rural:Moy.

191a. : \$74 490 = \$390

111a. : \$44 955 = \$405

102a. : \$36 720 = \$360

Milieu urbain:

80a. : \$35 200 = \$440

25a. : \$10 625 = \$425

Milieu semi-urbain

29a. : \$11 890 = \$410

79a. : \$33 417 = \$423

60a. : \$23 523 = \$392

95a. : \$34 200 = \$360

1978Milieu rural:

	<u>Moy.</u>
90a. :	\$85 000 = \$944*
36a. :	\$22 900 = \$636
210a. :	\$147 000 = \$700*
43a. :	\$22 960 = \$534
125a. :	\$86 250 = \$690
218a. :	\$128 000 = \$590*
208a. :	\$117 500 = \$565
40a. :	\$24 400 = \$610
191a. :	\$117 400 = \$615
111a.:	\$68 800 = \$620*
74a. :	\$44 700 = \$605
32a. :	\$20 400 = \$638
88a. :	54 100 = \$615
225a. :	\$129 000 = \$573
119a. :	\$75 000 = \$630*

Milieu urbain:

	<u>Moy</u>
89a. :	\$47 615 = \$535
72a. :	\$42 410 = \$589
25a. :	\$18 750 = \$750
85a. :	\$42 500 = \$500
54a. :	\$28 600 = \$530
79a. :	\$43 800 = \$555
102a. :	\$52 000 = \$510
126a. :	\$64 200 = \$510
63a. :	\$36 500 = \$580
32a. :	\$20 300 = \$635

Milieu semi-urbain:

105a. :	\$57 750 = \$550
76a. :	\$38 380 = \$505
84a. :	\$50 400 = \$600
59a. :	\$35 400 = \$600
55a. :	\$31 350 = \$570

1978 (suite)Milieu semi-ubain (suite):Moy.

67a.	:	\$36 180	=	\$540
118a.	:	\$64 900	=	\$550
28a	:	\$16 800	=	\$600
15a.	:	\$9 750	=	\$650
300a.	:	\$159 000	=	\$530
45a.	:	\$27 500	=	\$610

1979Milieu rural:

	<u>Moy.</u>
38a	: \$17 800 = \$470
55a	: \$22 800 = \$415
180a	: \$68 000 = \$378
101a	: \$50 500 = \$500
103a	: \$56 600 = \$550*
95a	: \$45 600 = \$480
130a	: \$97 500 = \$750*
400a	: \$172 000 = \$430
122a	: \$45 100 = \$370
98a	: \$40 180 = \$410
225a	: \$85 500 = \$380
125a	: \$49 500 = \$396
110a	: \$43 450 = \$395*

Milieu urbain:

	<u>Moy</u>
250a	: \$97 500 = \$390
85a	: \$34 000 = \$400
112a	: \$33 000 = \$295
49a	: \$19 100 = \$390
205a	: \$82 000 = \$400
146a	: \$55 400 = \$380
81a	: \$25 100 = \$310
92a	: \$35 800 = \$390
36a	: \$14 900 = \$414
74a	: \$26 600 = \$360

Milieu semi-urbain:

120a	: \$42 000 = \$350
25a	: \$12 370 = \$495
46a	: \$21 800 = \$475
105a	: \$65 100 = \$620
80a	: \$28 000 = \$350
35a	: \$14 500 = \$415
310a	: \$110 000 = \$355
69a	: \$27 900 = \$405
22a	: \$9 460 = \$430

1980Milieu rural:

	<u>Moy.</u>
99a	: \$138 600 = \$1 400*
40a	: \$20 000 = \$800
73a	: \$49 600 = \$680
146a	: \$152 000 = \$1 040*
78a	: \$81 900 = \$1 050
28a	: \$17 500 = \$625
76a	: \$54 000 = \$710
75a	: \$61 800 = \$824
700a	: \$546 000 = \$780 ⁽¹⁾
168a	: \$135 200 = \$805*
302a	: \$256 700 = \$850

Milieu urbain:

	<u>Moy</u>
82a	: \$42 640 = \$520
63a	: \$49 700 = \$788
96a	: \$72 960 = \$760
190a	: \$150 100 = \$790
67a	: \$54 200 = \$809
90a	: \$66 600 = \$740
45a	: \$32 600 = \$725
89a	: \$71 000 = \$798

Milieu semi-urbain

109a	: \$55 000 = \$505
136a	: \$88 400 = \$650
55a	: \$31 350 = \$570
104a	: \$52 000 = \$500
92a	: \$60 260 = \$655
28a	: \$15 100 = \$540
86a	: \$59 700 = \$695
64a	: \$45 000 = \$703
286a	: \$200 000 = \$700

(1) L'acheteur est une compagnie européenne; plusieurs lots contigus et non-contigus.

1981Milieu rural:

	<u>Moy.</u>
186a	: \$256 600 = \$1 380*
97a	: \$188 180 = \$1 940
158a	: \$374 000 = \$2 367*
107a	: \$165 000 = \$1 542
67a	: \$60 000 = \$895
77a	: \$45 000 = \$585
25a	: \$24 000 = \$960*
84a	: \$30 000 = \$358

Milieu semi-urbain:

	<u>Moy</u>
68a	: \$75 560 = \$1 170
74a	: \$79 900 = \$1 080
65a	: \$60 100 = \$925
27a	: \$28 890 = \$1 070
93a	: \$80 000 = \$860
139a	: \$113 000 = \$825
119a	: \$75 000 = \$630

Milieu urbain:

121a	: \$98 500 = \$814
102a	: \$60 000 = \$588
62a	: \$46 190 = \$745
125a	: \$90 000 = \$720
72a	: \$49 680 = \$690
115a	: \$97 700 = \$850

1982Milieu rural:

	<u>Moy.</u>
105a. : \$150 000 =	\$1 430
96a : \$146 000 =	\$1 520*
51a. : \$105 000 =	\$2 058*
73a. : \$80 300 =	\$1 100
95a. : \$96 500 =	\$1 015
102a. : \$287 640 =	\$2 820
91a. : \$64 000 =	\$703
110a. : \$319 000 =	\$2 900*
116a. : \$81 780 =	\$705

Milieu urbain:

70a. : \$52 500 =	\$750
55a. : \$52 250 =	\$950
210a. : \$212 000 =	\$1 010
122a. : \$122 600 =	\$1 005
167a. : \$149 500 =	\$895
250a. : \$230 000 =	\$920
85a. : \$78 200 =	\$920

Milieu semi-urbain:

	<u>Moy</u>
155a. : \$52 500 =	\$750
106a. : \$100 000 =	\$943
27a. : \$28 350 =	\$1 050
240a. : \$243 600 =	\$1 015
125a. : \$92 000 =	\$736
170a. : \$155 550 =	\$915

1983Milieu rural:

	<u>Moy.</u>		<u>Moy</u>
101a.	: \$146 000 = \$1 445	44a.	: \$39 600 = \$900
25a.	: \$20 250 = \$810	47a..	: \$50 760 = \$1 080
84a.	: \$50 560 = \$602	26a.	: \$23 200 = \$892
68a.	: \$76 100 = \$1 120*	57a.	: \$47 880 = \$840
95a.	: \$65 740 = \$692		

Milieu urbain:

82a.	: \$75 030 = \$915
87a.	: \$50 000 = \$575
87a.	: \$60 030 = \$690
34a.	: \$34 170 = \$1 005

Milieu semi-urbain

51a.	: \$65 000 = \$1 275
52a.	: \$41 080 = \$790
60a.	: \$38 880 = \$648
39a.	: \$37 600 = \$964
93a.	: \$92 500 = \$995

1984 (Jan - Sept)

Milieu rural:

Moy.

92a. : \$60 000 = \$652*
109a. : \$59 900 = \$550
118a. : \$61 950 = \$525*
151a. : \$75 500 = \$500
89a. : \$60 500 = \$680*
96a. : \$61 800 = \$644

Milieu urbain:

80a. : \$48 400 = \$605
74a. : \$47 560 = \$643

Milieu semi-urbain

61a. : \$52 400 = \$859
37a. : \$27 900 = \$755
23a. : \$16 100 = \$700
58a. : \$41 100 = \$709

Appendice BLexique

Ferme familiale: exploitation appartenant à une famille où le capital, le travail et les décisions de gestion sont de son ressort.

Ferme de recensement: ferme, ranch ou autre exploitation agricole dont les ventes de produits agricoles au cours des 12 derniers mois se sont élevées à \$250 et +.

Ferme commerciale: Ceci est notre définition pour les besoins de l'étude: ferme ou exploitation agricole dont les ventes de produits agricoles au cours des 12 derniers mois se sont élevées à \$2 500 et plus. Selon Statistique Canada une ferme commerciale a des ventes de 5 000 et +.

Terre améliorée: correspond à la somme des quatre catégories suivantes:

1°) Terre en culture: elle comprend la superficie de toutes les grandes cultures plus les superficies des fruits et légumes, serres, champignonnières et produits de pépinière.

2°) Pâturage amélioré: toute terre utilisée comme pâturage ou pacage et améliorée de quelque façon: drainage, irrigation, fertilisation, etc.

- 3°) Jachères: terres non cultivées servant de rotation aux cultures ou pour constituer de l'engrais vert.
- 4°) Autre terre améliorée: superficie des basses-cours, jardins potagers, chemins et routes dans les fermes de recensement. Elle comprend également les superficies incultes, n'ayant été mises ni en jachères ni en culture.

Terre non-améliorée: correspond aux deux catégories suivantes:

- 1°) Terre à bois et boisés de ferme: superficies des érablières, coupe de bois (sciage ou bois de chauffage), arbres de Noël.
- 2°) Autre terre non améliorée: les superficies de pâturages naturels ou les terres à foin non cultivées, les pâturages en broussailles, les terres incultes ou de pacage, les marécages, etc.

Sols de catégorie Aa: sols minéraux de classes 1, 2 et 3 pour la grande culture. Ils présentent des limites faibles ou modérées et nécessitent seulement des travaux ordinaires de conservation.

Sols de catégorie Ab: sols de classe 4 pour la grande culture. Ils présentent des limitations sévères influant sur le choix des cultures ou des méthodes de culture, ou les deux à la fois.

Sols de catégorie Ac: sols minéraux de classes 5 ou 6. Ils présentent des limitations très sévères qui restreignent généralement leur utilisation aux fourrages et pâturages.

Région Sud-ouest de Montréal: Beauharnois, Chateauguay, Huntingdon, Laprairie, Napierville, St-Jean, Soulanges, Vaudreuil.

Région Nord de Montréal: Berthier, Deux-Montagnes, Ile-de-Montréal, Ile Jésus, Joliette, l'Assomption, Montcalm, Terrebonne.

Région Richelieu: Bagot, Chambly, Iberville, Missisquoi, Rouville, Richelieu, St-Hyacinthe, Verchères.

Région de l'Outaouais: Argenteuil, Gatineau, Hull, Labelle, Papineau, Pontiac.

Zone Verte: la zone agricole désignée par la Loi de la protection du territoire agricole par opposition à la zone blanche qui est la zone non agricole.

Appendice C

Evolution du nombre de fermes et des superficies selon l'utilisation du solQUEBEC

	<u>1951</u>	<u>1961</u>	<u>1971</u>	<u>1976</u>	<u>1981</u>
Nombre de fermes de recensement(nb)	134 336	95 777	61 257	51 587	48 144

Superficies:

Superficie totale de la terre ('000 acres)	335 522	idem	idem	idem	idem
Superficie totale des fermes ('000 acres)	16 786	14 199	10 801	9 906	9 339

Utilisation de la terre

Terre améliorée ('000 acres)	8 829	7 864	6 450	5 923	5 833
en culture ('000 acres)	5 790	5 213	4 337	4 565	4 339
pâturage ('000 acres)	2 685	2 313	1 712	1 162	1 096
jachères ('000 acres)	47	46	82	51	131
autre terre améliorée ('000 acres)	306	292	319	145	266
Terre non-améliorée ('000 acres)	7 957	6 334	4 351	3 984	3 506
autre terre non-améliorée ('000 acres)	2 083	1 833	1 252	1 117	863
terre à bois ('000 acres)	5 874	4 501	3 099	2 867	2 643

Source: Statistique Canada, recensement 1981, Catalogue 96-906

Evolution du nombre de fermes et des superficies
selon l'utilisation du sol

Région du Richelieu

	<u>1971</u>	<u>1976</u>	<u>1981</u>
Nb. de fermes de recensement (nb)	6 421	5 068	5 491
Superficie totale			
de la terre (acres)	1 233 280	1 232 640	1 232 629
Superficie totale			
des fermes (acres)	902 945	820 163	877 363
 <u>Utilisation de la terre</u>			
<u>Terre améliorée (acres)</u>	727 840	662 727	736 951
En culture (acres)	561 436	571 968	631 057
Pâturage (a)	139 000	75 830	77 201
Jachères (a)	7 587	4 929	10 727
Autre terre améliorée (a)	19 817	10 000	17 966
 <u>Terre non-améliorée (a)</u>	175 105	157 436	140 491
Autre terre non-améliorée (a)	60 077	58 486	39 795
Terre à bois (a)	115 028	98 950	100 696

Source: op.citato

Evolution du nombre de fermes et des superficies
selon l'utilisation du sol

Région du Sud-ouest de Montréal

	<u>1971</u>	<u>1976</u>	<u>1981</u>
Nb. de fermes de recensement (nb)	4 623	3 746	4 124
Superficie totale			
de la terre (acres)	1 013 760	1 013 760	1 013 714
Superficie totale			
des fermes (acres)	678 026	623 190	646 410
<u>Utilisation de la terre</u>			
<u>Terre améliorée</u> (acres)	534 650	502 456	531 000
En culture (acres)	421 867	429 567	457 983
Pâturage (a)	90 614	54 980	46 633
Jachères (a)	6 513	7 421	11 457
Autre terre améliorée (a)	15 656	10 488	14 927
<u>Terre non-améliorée</u> (a)	143 376	120 734	115 491
Autre terre non-améliorée (a)	75 649	58 038	54 057
Terre à bois (a)	67 727	62 696	61 434

Source: op.citato

Evolution du nombre de fermes et des superficies
selon l'utilisation du sol

Région nord de Montréal

	<u>1971</u>	<u>1976</u>	<u>1981</u>
Nb. de fermes de recensement (nb)	5 603	4 275	4 846
Superficie totale			
de la terre (acres)	6 030 000	6 016 640	6 075 272
Superficie totale			
des fermes (acres)	623 786	521 729	549 375
 <u>Utilisation de la terre</u>			
<u>Terre améliorée (acres)</u>	458 817	397 395	416 242
En culture (acres)	332 802	328 546	334 671
Pâturage (a)	95 958	53 996	49 989
Jachères (a)	8 046	4 851	12 567
Autre terre améliorée (a)	22 011	10 002	19 015
 <u>Terre non-améliorée (a)</u>	 164 969	 124 334	 133 219
Autre terre non-améliorée (a)	46 113	38 912	42 402
Terre à bois (a)	118 856	85 422	90 817

Source: op.citato

Evolution du nombre de fermes et des superficies
selon l'utilisation du sol

Région de l'Outaouais

	<u>1971</u>	<u>1976</u>	<u>1981</u>
Nb. de fermes de recensement (nb)	3 609	2 408	2 966
Superficie totale			
de la terre (acres)	10 643 200	10 657 280	10 657 145
Superficie totale			
des fermes (acres)	910 406	676 344	767 504
<u>Utilisation de la terre</u>			
<u>Terre améliorée (acres)</u>	424 493	347 841	393 332
En culture (acres)	251 989	238 620	251 704
Pâturage (a)	137 336	93 200	105 905
Jachères (a)	6 422	4 069	10 732
Autre terre améliorée (a)	28 746	11 952	24 991
<u>Terre non-améliorée (a)</u>	485 913	328 503	374 171
Autre terre non-améliorée (a)	131 644	94 498	96 917
Terre à bois (a)	354 269	234 005	277 254

Source: op.citato

Evolution du nombre de fermes déclarant des ventes de
\$2 500 et plus, et des superficies selon l'utilisation du sol

PROVINCE DE QUEBEC

	<u>1971</u>	<u>1976</u>	<u>1981</u>
Nombre de fermes déclarant des ventes de \$2 500 ou plus (nb)	40 932	37 270	38 184
Superficie totale des fermes ('000 acres)	8 080	8 083	8 207
<u>Utilisation de la terre</u>			
Terre améliorée ('000 acres)	5 072	5 080	5 310
en culture ('000 acres)	3 497	3 945	3 994
pâturage ('000 acres)	1 317	989	993
jachères ('000 acres)	60	39	108
autre terre améliorée ('000 acres)	198	107	215
Terre non améliorée ('000 acres)	3 008	3 003	2 897
autre terre non-améliorée ('000 acres)	839	819	698
terre à bois ('000 acres)	2 169	2 184	2 199

Source: op. citato

BIBLIOGRAPHIE

Alonso, William - Location Theory and Land Use: toward a Theory of Land Rent, Cambridge, Harvard University, Press, 1964.

Barrows, Richard L. - "The roles of Federal, State and Local Governments in Land-use planning", Report #197 National Planning Association, Washington, D.C., Octobre 1982.

Breton, A. - A Positive Theory of Land Use Regulation, Institute for the Quantitative Analysis of Social and Economic Policy, University of Toronto, 1975.

Brinkman, George L. - Les revenus agricoles au Canada, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1981.

Clawson, Marion - "Urban Sprawl and Speculation in Suburban Land" Land Economics (38), May 1962, pp. 99-111.

----- - Suburban Land Conversion in U.S.A. Resources for the Future, The John Hopkins Press, Baltimore, 1971.

Clonts, Howard - "Influence of Urbanization on Land Values at the Urban Periphery", Land Economics, 1970, pp. 489-497.

Dougherty, Arthur B. - Open Space Preservation, USDA Economics Statistics and Cooperative Services, Washington, D.C. August 1978.

Downing, Paul F. - "Factors Affecting Commercial Land Values: on Empirical Study of Milwaukee and Wisconsin" Land Economics (49), 1973, pp. 44-56.

Forbes, J.D. - Hughes, R.D. - Worley, T.K. - L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole au Canada, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, 1982.

Frankenna, M.W. - Scheffman, D.T. - Economic Analysis of Provincial Land Use Policies in Ontario, Ontario Economic Council Research Studies, University of Toronto Press, 1980.

Frey, H. Thomas - "Major Uses of Land in the United States", USDA Report (440), November 1979.

Gouvernement du Québec - Loi sur la protection du territoire agricole, Texte de loi, Éditeur officiel du Québec, décembre 1978.

Gouvernement du Québec - Rétrospection: Documents de presse Le zonage agricole Janvier 1976 à Avril 1979, vol. 1 no. 7, Ministère des Communications, 1980.

Gouvernement du Québec - Nourrir le Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction générale de la planification et des études économiques, mars 1981.

Gray, Edward C. - Prentice, Barry E. - Trends in the Price of Farm Real Estate in Central Ontario, University of Guelph, January 1982.

Grieson, Ronald E. - White, James R. - "The Effects of Zoning on Structure and Land Markets", Journal of Urban Economics (10), 1981, pp. 271-285.

Gruen, Claude - Land Use: Tough Choices in Today's World, Special publication No. 22, Soil Conservation Society, Iowa, USA, 1977.

Hughes, A. - Effects of Recent Land Legislation on Okanagan fruit-Farm Land Prices: a Multiple Regression Approach. Department of Agriculture, University of British Columbia, December 1975.

Hughes, D.W. - Penson, John B. - "Subsidized Credit and Investment in Agriculture: The Special Case of Farm Real Estate". American Journal of Agricultural Economics, vol 66, no. 5, December 1984.

Hushak, Leroy J. - "The Urban Demand of Urban-Rural Fringe Land". Land Economics (51), 1975, pp. 112-123.

L'Anglais, Odette - Programmes de planification de l'utilisation des sols au Canada: Le Québec. Environnement Canada 1976.

Lee, Linda K. - "A Perspective on Cropland Availability" USDA Agricultural Economic Report (406), Washington, D.C., July 1978.

Miranowski, John A. - An Implicit Price Model of the Impact of Soil and Locational Characteristics on Land Prices, Department of Economics, Iowa State University, 1983.

Newton, David F. - "Suffolk County's Farmland Preservation Program". USDA Cooperative Extension, Cornell University, September 1979.

OCDE - Land Use Policies and Agriculture. Organisation de coopération et développement économique, Paris 1976.

Ohls, James - "The Effect of Zoning on Land Values". Journal of Urban Economics(6), 1974, pp. 428-444.

Pope, C.A. - Goodwin, H.L. - "Impacts of Consumptive Demand on Rural Land Values". American Journal of Agricultural Economics (66), no. 5, December 1984.

Punter, J.V. - "The Impact of Exurban Development on Land and Landscape". Ottawa: Central Housing and Mortgage Corporation, 1974.

Raciti, Sebastien J. - LeMay, Joseph - Comparative Public Policy: Farmland Preservation in Quebec and New Jersey. Center for Public Policy Research, Ramapo College of New Jersey, Mahwah, NJ, May 1980.

Rodd, R.S. - Use and Non-Use of Rural Land, University of Guelph, Guelph, 1975.

Rodd, R.S. - Van Vuuren, W. - "A New Methodology for Countryside Planning". Canadian Journal of Agricultural Economics (7), 1975.

Société du crédit agricole du Canada - Sondage Agricole 1984. Division des Recherches, Société du crédit agricole Canada, Ottawa, Mai 1985.

Solow, R. - "On Equilibrium Models of Urban Location" In M. Parkin and A.R. Nobay, eds, Essay in Modern Economics, London, 1973.

Statistique Canada - Recensement du Canada de 1981, Agriculture. Utilisation de la terre, Cat. 96-916.

Statistique Canada - Recensement du Canada de 1981, Agriculture. Province de Québec, Cat. 96-906.

Union des Producteurs agricoles du Québec - Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le projet de la Loi sur la protection du territoire agricole. Montréal, Décembre 1978.

United States Department of Agriculture - "Buying Farmland in Suffolk County, Advice for Prospective Buyers" USDA Cooperative Extension, Cornell University, 1979.

Vaillancourt, François - Monty, Luc - "The Effect of Agricultural Zoning on Land Prices, Québec, 1975-1981." Centre de recherche en développement économique, cahier #8403, Université de Montréal, Montréal.

Remerciements

Je désire remercier mon directeur, monsieur André Raynauld, pour ses conseils et ses encouragements. Tout au long de ce travail, il a su me guider avec précision. A tous les autres qui m'ont appuyé, particulièrement J.Ls., E.C. et N.D., je dis: Deo Gratias. Finalement, je remercie grandement Mme Lyne Lamoureux-Lalande pour le traitement de ce texte.