



Zonage et agriculture québécoise dans les années 1970

Gary Debailleul

Volume 29, numéro 2-3, 1988

Le monde rural

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/056375ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/056375ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Debailleul, G. (1988). Zonage et agriculture québécoise dans les années 1970. *Recherches sociographiques*, 29(2-3), 397–416. <https://doi.org/10.7202/056375ar>

Résumé de l'article

Plusieurs facteurs ont mené, en 1978, à l'adoption d'une loi sur la protection du territoire agricole québécois. Comme le montrent les tentatives avortées des gouvernements antérieurs, la faiblesse des ressources en bonnes terres n'était pas une contrainte suffisante, même en période d'urbanisation accélérée. Il a fallu la conjugaison de facteurs externes (développement de la crise alimentaire mondiale des années soixante-dix, hausse du prix des aliments) et internes (arrivée au pouvoir d'un gouvernement nationaliste avec un programme agricole orienté vers l'autosuffisance) pour que survienne le consensus nécessaire à cette «nationalisation» indirecte du sol. L'évolution du monde agricole international et du contexte politique depuis le début des années quatre-vingt peuvent déjà entraîner des tensions importantes à l'intérieur de ce consensus.

ZONAGE ET AGRICULTURE QUÉBÉCOISE DANS LES ANNÉES 70

Plusieurs facteurs ont mené, en 1978, à l'adoption d'une loi sur la protection du territoire agricole québécois. Comme le montrent les tentatives avortées des gouvernements antérieurs, la faiblesse des ressources en bonnes terres n'était pas une contrainte suffisante, même en période d'urbanisation accélérée. Il a fallu la conjugaison de facteurs externes (développement de la crise alimentaire mondiale des années soixante-dix, hausse du prix des aliments) et internes (arrivée au pouvoir d'un gouvernement nationaliste avec un programme agricole orienté vers l'autosuffisance) pour que survienne le consensus nécessaire à cette « nationalisation » indirecte du sol. L'évolution du monde agricole international et du contexte politique depuis le début des années quatre-vingt peuvent déjà entraîner des tensions importantes à l'intérieur de ce consensus.

Les quelques années qui nous séparent de l'adoption de la Loi de protection du territoire agricole représentent un laps de temps de toute évidence trop court pour en faire un bilan significatif et pour que l'on soit en mesure d'évaluer l'ensemble des impacts de cette législation, tant sur l'évolution de l'agriculture que sur les autres activités économiques liées à l'espace. Cependant ce délai peut être mis à profit pour jeter un regard sur les conditions historiques qui ont permis l'adoption des mesures de zonage, et pour replacer cette politique dans le contexte, à maints égards très particulier, des années 70. Sans pour autant vouloir réduire la loi 90 à une dimension purement conjoncturelle, il apparaît intéressant de mettre en perspective les éléments qui ont contribué à la « légitimation » du zonage, surtout si l'on constate que certains de ces éléments ont disparu ou se sont modifiés sensiblement, tant dans le paysage agro-économique que dans le paysage politique. On s'attachera, en conséquence, dans les pages qui suivent, à montrer comment la Loi de protection du territoire agricole peut s'interpréter comme la dimension foncière d'une politique agricole élaborée dans un contexte québécois d'affirmation du nationalisme politique et dominée par les inquiétudes et les perspectives néo-malthusiennes alimentées

par la crise des ressources naturelles, le ralentissement de la croissance de la productivité agricole et la hausse des prix agricoles et énergétiques.

Après avoir rappelé que les sociétés libérales ont constamment été aux prises avec le problème du statut du sol, qu'elles ont imparfaitement réglé par différents artifices, on cherchera à caractériser la rupture que la décennie introduit, en particulier autour de 1973-1974, dans les tendances de développement de l'agriculture, dans l'utilisation des ressources naturelles et dans les perspectives nouvelles qu'elle offre à l'utilisation des terres, l'évolution des prix de l'énergie et des produits alimentaires. Le retournement de la conjoncture agro-économique et énergétique, à partir du début des années 80, amène à s'interroger sur la portée actuelle d'une législation qui doit tant au contexte particulier des années 70.

A) *Le problème de la socialisation du sol*

Le zonage n'est qu'une des formes multiples d'intervention auxquelles les sociétés développées ont recours pour contrôler l'emploi du sol. La nécessité d'instaurer ainsi un contrôle social de la terre ne fait qu'illustrer l'incapacité du marché à assurer une allocation satisfaisante du sol entre les différents usages qui peuvent lui être dévolus à un moment donné. On sait que le problème du statut de la propriété foncière a constitué un point de convergence entre les économistes classiques, néo-classiques et marxistes qui se sont rejoints, dès la fin du dix-neuvième siècle, sur l'opportunité de recourir à une forme de socialisation du sol. Chez les néo-classiques, c'est Walras, l'un des plus illustres représentants du libéralisme, qui a posé le plus clairement, et sous la forme d'une démonstration qui se voulait mathématique, la nécessité d'une appropriation des sols par l'État avec redistribution des droits d'usage aux plus offrants (GUIGOU, 1982, p. 796).

On sait que le libéralisme n'a pu, dans la pratique, résoudre la contradiction entre les usages privés et sociaux du sol parce que la propriété privée du sol a naturellement une dimension idéologique majeure sur deux plans : en tant qu'appropriation d'un bien qui peut être considéré comme un facteur de production et à cause d'un attachement particulier à la terre comme valeur patrimoniale. Edgard Pisani, dans un livre presque contemporain des débats sur la Loi de protection du territoire agricole, évoque les impasses auxquelles sont confrontées les sociétés occidentales dans leur rapport avec le problème foncier :

« J'ai lentement découvert qu'il était le problème le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements. » (PISANI, 1977, p. 1.)

Constatacion qui rejoint des observations faites douze ans auparavant par Philippe Lamour, responsable des premiers projets français d'aménagement du territoire :

« L'équipement nécessaire à l'aménagement du territoire se heurte, dans les démocraties occidentales, au caractère désuet du système foncier. Celui-ci est désormais hors d'état de

constituer une base juridique efficace pour les opérations d'investissement et d'occupation du sol qu'exige le développement économique du pays afin de permettre la satisfaction des besoins résultant de la croissance démographique.

« On a tenté, par diverses initiatives indirectes, d'infléchir ou de tourner la difficulté, mais, jusqu'à présent, on ne semble pas avoir pris conscience de la vraie nature du problème. C'est la notion même du droit de propriété qui est en cause. » (LAMOUR, 1964, p. 5.)

En définitive, les moyens de contrôle que les sociétés libérales se sont accordés sur la terre se sont limités, soit à un usage approprié de la fiscalité foncière, soit au contrôle des utilisations du sol et de l'espace dont le zonage représente une des formes possibles.

B) *Utilisation du sol agricole dans le contexte des années 50 et 60*

Il faut reconnaître que, si le système foncier se présente très rapidement comme un obstacle aux projets d'aménagement du territoire qui voient le jour au cours des années soixante dans plusieurs pays occidentaux, les conflits qui naissent autour de l'usage du sol ne reflètent que très rarement des soucis de conservation du potentiel agricole face à l'urbanisation de quantités croissantes de terres. Car le recours généralisé aux machines, à l'énergie, aux fertilisants et aux produits chimiques, et l'application des sciences agronomiques ont entraîné une croissance phénoménale de la productivité en agriculture au cours des décennies cinquante et soixante, ce qui s'est traduit par une diminution de la part relative du travail, mais aussi de celle du sol, dans la production. Cette croissance de la productivité a provoqué l'apparition de capacités de production excédentaires, et le problème agricole des années 60 en est plutôt un de surplus, d'effondrement des prix et de réforme nécessaire des structures de production. On a vu se multiplier les études prospectives et de planification pour encourager une transformation structurelle susceptible de résoudre la crise. Ces études, parmi lesquelles on peut mentionner le « Plan Mansholt » pour l'Europe, le « Rapport Vedel » pour la France et « L'agriculture canadienne des années 70 » pour le Canada, toutes trois parues en 1969, non seulement ne manifestent aucune inquiétude sur la disponibilité des sols agricoles, mais suggèrent d'en réduire l'utilisation ou d'en arrêter l'expansion. Ainsi le Plan Mansholt, qui propose toute une série de mesures pour réduire sévèrement le nombre d'exploitations et la surcapacité de production, recommande aussi d'intervenir pour limiter la superficie exploitée.

« Des mesures devront être prises afin d'adapter au mieux la superficie agricole utilisée et de limiter la production en fonction de la demande.

« À cette fin, il convient en premier lieu d'éviter que cette superficie ne soit augmentée par des interventions publiques. Il faut donc prévoir les mesures suivantes :

- modification des projets en cours qui conduisent au gain de nouvelles superficies. Toutefois, dans certains cas, comme par exemple lorsqu'il s'agit de protection côtière, les superficies récupérées devront être affectées d'une façon durable à des usages non agricoles ;

suppression [...] des aides publiques qui favorisent la mobilisation, en vue de leur exploitation agricole, de terres incultes, de forêts et d'autres superficies qui jusqu'à présent n'étaient pas utilisées pour la production agricole.

« Outre les mesures limitatives, il apparaît nécessaire de retirer de la production agricole les superficies n'offrant qu'une rentabilité insuffisante. Ces mesures doivent être réalisées dans le cadre d'un programme décennal.

« De 1970 à 1980, la superficie agricole utilisée devrait être réduite d'au moins 5 millions d'hectares. »¹

On notera certaines utilisations suggérées des terres retirées de la production :

« Une partie des superficies ainsi libérées sera affectée à une action générale à entreprendre sur le plan communautaire et destinée à la détente et à la santé publique. Une telle action est une nécessité socio-politique, eu égard à la diminution du temps de travail, d'une part, et à l'accroissement des centres industriels surpeuplés, d'autre part. Elle va de la création de parcs naturels aux mesures facilitant l'achat de maisons de vacances dans les régions rurales.

« La majeure partie des superficies libérées, soit au moins 4 millions d'hectares, sera cependant boisée. » (Communauté européenne, 1969, pp. 57-58.)

Aux États-Unis, également aux prises pendant cette période avec des excédents agricoles qui s'accumulent d'année en année, des programmes gouvernementaux indemnisent les agriculteurs qui acceptent de soustraire une partie de leur terre à la production, soit sur une base annuelle, soit dans le cadre de mesures de conservation à long terme. De 1961 à 1972, c'est plus de 50 millions d'acres qui, chaque année, sont mises au repos, soit environ 15 % de la superficie pouvant être consacrée aux principales cultures.

Au Canada, le rapport de la Commission de planification de l'agriculture canadienne, déposé en décembre 1969, présente des recommandations pour l'établissement d'une politique nationale pour la décennie suivante. Ce document est également marqué par la conjoncture des années 60, dominée par les problèmes de surplus et de bas revenus des producteurs. Non seulement les zones agricoles n'y apparaissent pas menacées, mais on craint qu'elles ne deviennent excédentaires, et la Commission propose un moratoire sur la mise en culture de nouvelles terres.

« Même si la pensée de repousser la frontière agricole est empreinte d'une certaine poésie, la Commission recommande que le gouvernement fédéral et les provinces décrètent un moratoire général sur la mise en valeur de nouvelles terres agricoles. Il ne semblerait guère justifié de dépenser des deniers publics pour agrandir les sols arables d'ici une dizaine d'années. » (Commission de planification de l'agriculture canadienne, 1969, p. 121.)

Cependant, si les grandes puissances agricoles sont plus préoccupées de la résorption des excédents et de la réforme des structures de production, d'autre

1. Il s'agit d'une superficie égale à deux fois et demie la superficie agricole au Québec, à la même époque.

pays, disposant d'une base foncière limitée et engagés dans un processus d'intensification de leur agriculture, prennent simultanément des mesures de protection de leur territoire agricole dès les années 50 ou au début des années 60. C'est le cas pour la Belgique et les Pays-Bas.

Au Québec, en 1952, est créé un Comité chargé d'étudier « les problèmes relatifs à la production, vente, distribution des produits agricoles et à la protection des agriculteurs et consommateurs ». Sans que son mandat lui prescrive explicitement de s'intéresser aux questions de l'utilisation des sols, le Comité, qui produira, en 1955, le rapport connu sous l'appellation de « Rapport Héon », manifeste une certaine inquiétude à l'égard des pertes de sols agricoles sous l'effet de l'urbanisation et de l'industrialisation. Il suggère que :

« [...] l'on dresse l'inventaire des terres productives perdues par la construction d'aéroports, routes, maisons et usines des cités, villes et villages depuis 25 ans. L'on n'a qu'à converser avec les vieux cultivateurs des régions de Montréal, Trois-Rivières, Sherbrooke, Québec, Joliette, Magog, Saint-Hyacinthe, pour réaliser les pertes infligées à notre potentiel agricole dans ce domaine. Ici il faut se rappeler qu'en Suède, lors de la vente proposée d'une terre productive pour fins d'urbanisation ou d'industrialisation, l'État se réserve le droit de l'acheter et la céder pour fins d'agriculture seulement, tandis qu'en Hollande le territoire productif ainsi perdu est soigneusement calculé et repris à la mer. Sans que ces mesures se révèlent adaptables pour nous, il n'en demeure pas moins vrai que, parce que l'industrialisation continuera à gruger nos ressources agraires, il s'avère utile de savoir exactement, gains et pertes supputés, ce qu'elles seront d'année en année. » (Commission Héon, p. 79.)

Ainsi la Commission se garde de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour protéger le patrimoine agricole contre les transformations des usages du sol par l'urbanisation et l'industrialisation. Elle suggère simplement d'en faire un relevé.

C) *La rupture des années 70*

Les années 70 vont être marquées par une remise en cause radicale des tendances qui ont caractérisé les décennies précédentes, du point de vue de l'évolution des marchés internationaux, de la productivité et des coûts de production, alors que, dans le même temps, les ressources naturelles feront irruption au premier plan des préoccupations des gestionnaires.

Plusieurs événements ont contribué au bouleversement des conceptions sur l'articulation entre croissance économique et disponibilité des ressources naturelles, mais on peut avancer sans contredit que les années 1973-1974, avec le premier choc pétrolier, les achats de céréales par les Soviétiques et l'embargo américain sur les exportations de soja, ont servi de charnière au virage.

1. *Ralentissement de la croissance de la productivité*

Il faudra attendre le milieu des années 70 pour vérifier que la croissance de la productivité agricole présente un point d'inflexion au tournant des années 1960-1970, au Canada comme dans un certain nombre d'autres pays occidentaux (Graphique 1). Cependant, dès la fin de la précédente décennie, des auteurs s'interrogent sur l'«essoufflement» du modèle d'intensification agricole. Entre autres, les gains de productivité liés à une meilleure combinaison des facteurs de production et à une spécialisation des productions diminuent au fur et à mesure que cette spécialisation progresse. Par ailleurs, les améliorations de rendement permises par l'utilisation de nouvelles variétés végétales tendent à se ralentir au début des années 70. Ainsi donc, il semble que certaines des sources de la productivité tendent à se tarir. On peut même penser que l'insuffisance des crédits accordés à la recherche agronomique -- accusée d'être responsable des excédents de la période précédente (KLATZMANN, 1978, p. 111) --- a pu ralentir l'augmentation de la productivité.

2. *Modification des coûts de production*

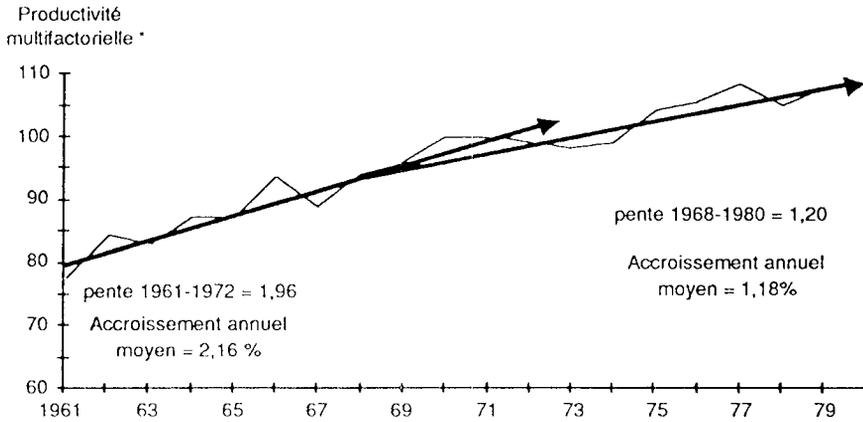
Le bouleversement des coûts de production, tant absolus que relatifs, apparaît clairement dans la comparaison des graphiques 4 et 5. Les intrants retenus sont ceux liés à l'exploitation des ressources naturelles. Indépendamment de l'accélération de la croissance générale des coûts, on assiste, au cours de la décennie 70, et tout particulièrement à partir de 1973-1974, à un changement radical dans les évolutions relatives des prix de ces intrants (Graphiques 2 et 3).

Les facteurs de production ayant un contenu énergétique élevé et les produits céréaliers primaires sur lesquels s'était appuyé le développement des productions hors sol voient leurs prix s'envoler, alors que les coûts liés à l'usage du sol suivent une progression plus modérée.² Une telle évolution des prix ne peut que déboucher sur une crise des modèles d'élevage hors sol ou de ceux qui s'appuient sur une base foncière réduite, alors qu'elle contribue à réhabiliter des modèles de culture plus extensifs.

2. Le choix des taxes foncières pour illustrer le coût d'usage du sol peut surprendre, d'autant que pendant la même période, et notamment après 1975, le prix de la terre s'envole littéralement. Cependant, tenir compte du prix de la terre ne permettrait pas de distinguer, dans la double nature du capital foncier, entre la dimension outil de production et la dimension site de rente foncière.

GRAPHIQUE 1

Évolution de la productivité agricole dans les provinces de l'est du Canada, 1961-1980.*

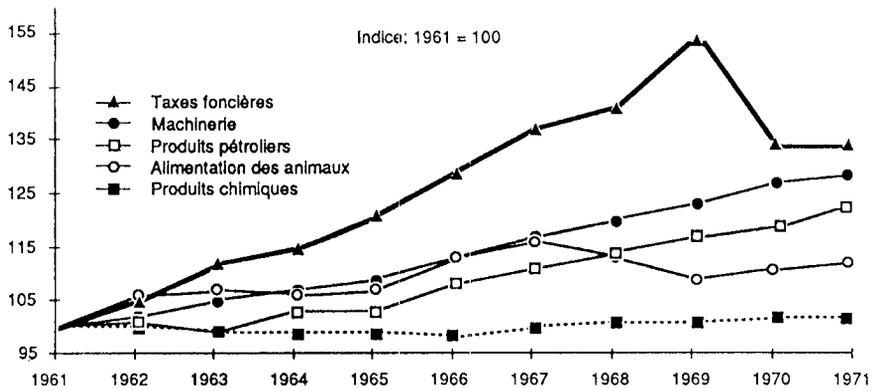


SOURCE: G.L. BRINKMAN *et al.*, p. 27.

* Production agricole rapportée à l'ensemble des facteurs de production.

GRAPHIQUE 2

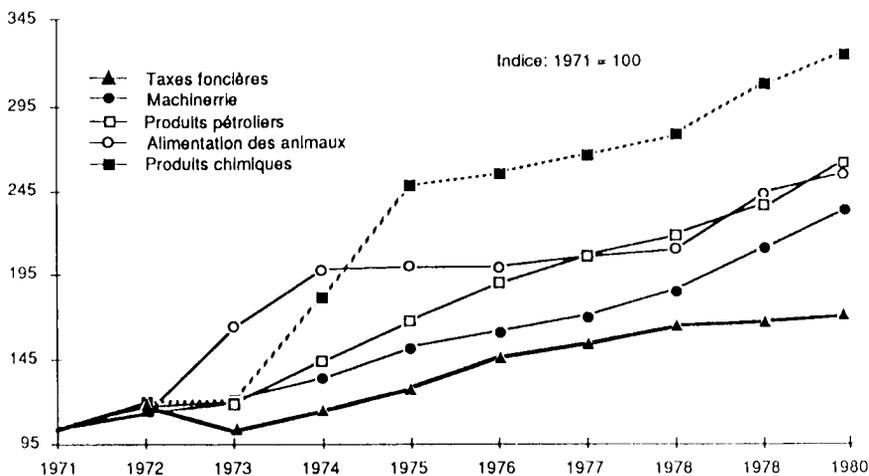
Évolution des prix de quelques intrants agricoles, Est du Canada, 1961-1971.



SOURCE: G.L. BRINKMAN *et al.*, p. 26.

GRAPHIQUE 3

*Évolution des prix de quelques intrants agricoles,
Est du Canada, 1971-1980.*



SOURCE : G.L. BRINKMAN *et al.*, p. 26.

3. Utilisation des terres et évolution des marchés mondiaux

Les systèmes céréaliers, bien que durement secoués par la hausse des coûts de l'énergie, connaissent quant à eux une des périodes les plus fastes depuis la Seconde Guerre mondiale grâce à la hausse phénoménale des prix des céréales et des oléagineux amorcée sur les marchés mondiaux après les premiers achats massifs de l'Union Soviétique en 1973. Le graphique 4 en donne une illustration pour le maïs.

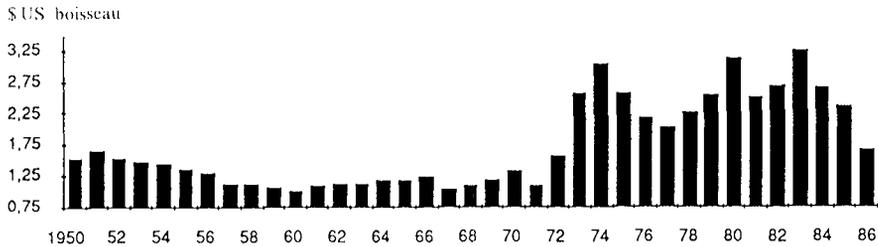
L'augmentation soutenue de la demande mondiale des produits agricoles (6,1% par an de 1970 à 1979) s'explique par le maintien d'une croissance économique élevée au niveau mondial (3,8% par an pendant la même période), l'accroissement des recettes d'exportation des matières premières et par les difficultés des secteurs agricoles des pays en voie de développement (dans lesquels la révolution verte progresse moins vite que prévu) et des pays à économie planifiée (DEBAILLEUL et EHRENSAFT, 1987a, p. 29).

Les mouvements qui se produisent sur les marchés internationaux de céréales sont interprétés, tant aux États-Unis qu'au Canada, comme une incitation à produire pour répondre au déficit chronique qui ne manquera pas de

se développer, estime-t-on, au cours des années qui suivront. Les deux pays, qui disposent de capacités de production en réserve, sont convaincus qu'ils vont devoir les mobiliser pour répondre à la demande mondiale. « Il va falloir planter de clôture en clôture », déclare en 1977 le Secrétaire américain à l'Agriculture (DEBAILLEUL et EHRENSAFT, 1987b, p. 9).

GRAPHIQUE 4

*Prix moyen du maïs, reçu par les producteurs,
États-Unis, 1950-1986.*



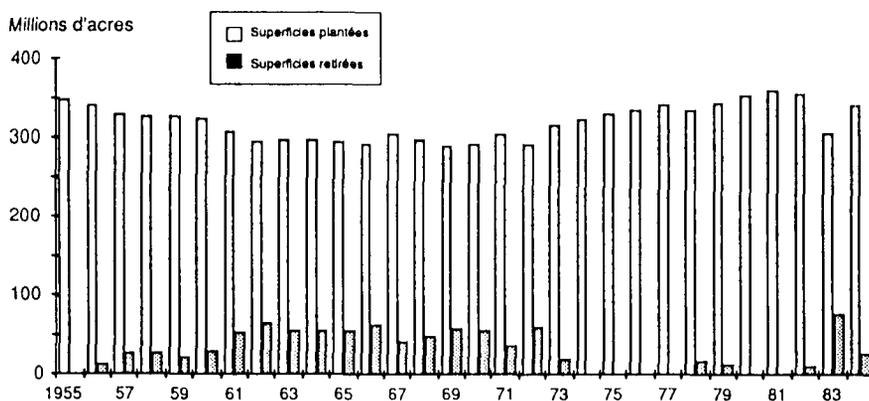
SOURCE : A.D. MUTCH, p. x.

Un bon baromètre de la pression exercée sur l'utilisation des sols par les marchés internationaux est fourni par la comparaison entre les superficies plantées et les superficies retirées de la production dans le cadre des programmes gouvernementaux, aux États-Unis (Graphique 5). En effet, par le volume de leurs capacités de production et les caractéristiques de leur politique agricole, les États-Unis ont été amenés à assumer une fonction de régulateur de l'offre sur les marchés internationaux de produits agricoles, notamment par le biais des programmes de retrait de terres.

Comme on peut le constater, les superficies écartées de la production au cours des années de surplus sont très rapidement remises en culture. La terre retrouve ainsi son statut de ressource rare. De plus, les différences de qualité redeviennent fondamentales puisque les meilleures terres économisent des facteurs de production devenus chers, tels les fertilisants. Ce retournement s'accompagne d'un intérêt nouveau pour l'utilisation des sols à des fins bio-énergétiques et on assiste à une telle multiplication de projets de production d'éthanol à partir de la biomasse agricole que les observateurs craignent de voir ces projets entrer en concurrence avec la production de denrées et contribuer ainsi à l'aggravation de la crise alimentaire mondiale. En même temps, cette pression accrue sur l'utilisation des ressources foncières fait renaître les préoccupations de conservation et amène certains auteurs à s'interroger sur le rôle de la dégradation des sols, sous l'effet de l'érosion, dans le ralentissement de la croissance des rendements (LARSON, 1984).

GRAPHIQUE 5

Superficies plantées et superficies retirées de la production, dans le cadre de programmes gouvernementaux, États-Unis, 1955-1984.



SOURCE: M.H. ERICKSON *et al.*, p. 171.

D) *Utilisation des terres au Québec dans le contexte des années 70*

Un tel climat de réhabilitation de la terre comme facteur de production essentiel et sa théorisation sous une forme néo-malthusienne dans des modèles très largement popularisés (à l'exemple du rapport *Halte à la croissance*) suscitent bien évidemment un écho important dans une société qui, comme le Québec, ne dispose que de maigres ressources en terres à bon potentiel agricole. On peut considérer que ce climat a contribué très largement à « légitimer » les décisions de zonage. On sait que le Québec ne peut à cet égard se prévaloir d'une situation favorable puisque, pour nourrir une population de l'ordre du quart de celle du Canada, il ne dispose que d'un peu moins de 5% des terres qui permettent une agriculture économiquement rentable (répertoriées par l'*Inventaire des terres du Canada* dans les classes 1 à 3). Encore faut-il préciser que cette part n'est que de 0,5% si l'on ne considère que les meilleures terres, celles de la classe 1 (Tableau 1).

Une aussi maigre dotation ne pouvait laisser à la province qu'une alternative : ou confier à des provinces mieux dotées le soin d'assurer son alimentation, ou développer une agriculture fondée partiellement sur la transformation de matières premières importées des autres provinces par le biais des « élevages hors sol ».

TABLEAU I

Disponibilités en terres à bon potentiel agricole par province.

PROVINCE	SUPERFICIE DES TERRES AGRICOLES						TOTAL	
	Classe 1 (1 000 ha) %		Classe 2 (1 000 ha) %		Classe 3 (1 000 ha) %		(1 000 ha)	%
Terre-Neuve	0	0,0	0	0,0	1,9	0,0	1,9	0,0
Île-du-Prince-Édouard	0	0,0	261,6	1,6	141,5	0,6	403,1	0,9
Nouvelle-Écosse	0	0,0	166,3	1,0	982,9	3,9	1 149,2	2,5
Nouveau-Brunswick ...	0	0,0	160,5	1,0	1 151,1	4,6	1 311,6	2,9
Québec	19,5	0,5	907,1	5,6	1 277,2	5,1	2 203,8	4,8
Ontario	2 156,8	52,0	2 217,7	13,7	2 908,8	11,6	7 283,3	16,0
Manitoba	162,5	3,9	2 530,6	15,6	2 440,7	9,7	5 133,8	11,3
Saskatchewan	999,7	24,1	5 874,4	36,3	9 424,7	37,5	16 298,8	35,9
Alberta	786,6	19,0	3 837,1	23,7	6 105,3	24,3	1 072,9	23,6
Colombie-Britannique	21,1	0,5	235,5	1,5	69,2	2,8	948,6	2,1
TOTAL	4 146,1	100	16 190,8	100	25 126,1	100	45 463	100

SOURCE : J.D. MCCUAIG et E.C. MANNING, p. 4.

C'est cette seconde voie qui s'est affirmée au fil des années pour constituer un système de production qui peut être considéré comme relativement « intensif » du point de vue de l'utilisation du sol.³ En effet, si l'on affecte la dotation en terres de bonne qualité de chaque province d'un coefficient caractérisant les capacités agroclimatiques moyennes de ces terres et si on rapporte à ce potentiel le revenu agricole, on obtient un indice de plus ou moins grande « intensité relative » d'utilisation des ressources en sol ; il faut naturellement l'utiliser avec précaution puisqu'il masque l'importance des échanges de biens intermédiaires entre provinces, et donc la redistribution des ressources que ces échanges consacrent (Tableau 2). Il n'en reste pas moins que l'indice met en évidence l'usage relativement intensif que le Québec fait de ses ressources (deux fois plus « productif » que celui de l'Ontario) et qui lui a permis, avec ses 5% des terres de bonne qualité, d'assurer en moyenne 12% du revenu agricole net canadien durant la période 1971-1978. On est tenté de faire un rapprochement avec la Belgique et les Pays-Bas qui, avec respectivement 1,6 et 2,2% de la superficie agricole de la Communauté européenne, réalisaient 4 et 7,8% de la production agricole communautaire en 1974 (BEST, 1981, p. 171).

3. Le terme *intensif* doit être pris dans le sens qu'on lui attribue ici, c'est-à-dire se rapportant à la capacité, pour le système agricole, de générer un revenu important eu égard aux disponibilités en terres. Il ne constitue pas une appréciation sur la façon dont les terres sont effectivement utilisées.

TABLEAU 2

Potentiel agricole et agroclimatique et revenu agricole, par province.

PROVINCE	SUPERFICIE À BON POTENTIEL*		IRAC **	SUPERFICIE EN ÉQUIVALENT IRAC		REVENU NET AGRICOLE***		INDICE D'INTENSIFICATION [8] = [7] [5]
	[1] 1 000 ha	[2] %		[4] = [1] × [3] 1 000 ha	[5] %	[6] millions \$	[7] %	
Terre-Neuve	1,9	0,0	1,2	2,3	0,0	5,8	0,2	63,3
Île-du-Prince-Édouard	403,1	0,9	1,8	733,6	0,9	24,9	0,8	0,9
Nouvelle-Écosse	1 149,2	2,5	1,7	1 999,6	2,6	27,2	0,9	0,3
Nouveau-Brunswick	1 311,6	2,9	1,7	2 229,7	2,9	31,7	1,0	0,4
Québec	2 203,8	4,8	2,0	4 407,6	5,7	370,7	12,0	2,1
Ontario	7 283,3	16,0	2,4	17 771,3	23,0	612,0	19,9	0,9
Manitoba	5 133,8	11,3	1,8	9 292,2	12,0	290,9	9,4	0,8
Saskatchewan	16 298,8	35,9	1,4	23 470,3	30,4	913,9	29,7	1,0
Alberta	10 729,0	23,6	1,5	16 093,5	20,8	508,0	16,5	0,8
Colombie-Britannique	948,6	2,1	1,4	1 280,6	1,7	88,8	2,9	1,7
TOTAL	45 463,0	100		77 280,7	100	3 080,5	100	1,0

SOURCE: Calculs faits d'après W. SIMPSON-LEVIS *et al.*, p. 18.

* Sols appartenant aux classes 1, 2 et 3 de l'*Inventaire des terres du Canada*.

** Indice des ressources agroclimatiques.

*** Moyenne des revenus agricoles nets, 1971-1978.

Toutefois, c'est précisément le caractère relativement intensif du système qui limite les progrès que l'on peut en attendre et qui implique que toute amélioration passe par une utilisation plus rationnelle des ressources disponibles et un contrôle sévère des pertes de sol à haut potentiel. Or celles-ci sont essentiellement le fait de l'urbanisation. On peut donc s'interroger sur l'état de la situation au moment de l'élaboration de la Loi de protection du territoire agricole. L'étude de Warren et Rump publiée en 1981, soit après l'application de la loi 90, conduit à un bilan nuancé de l'urbanisation des terres agricoles dans la période qui précède immédiatement le zonage (Tableau 3).

Les chiffres disponibles permettent une comparaison entre les années 1966-1971 et 1971-1976. Ces données indiquent que l'urbanisation semble se réaliser sur un mode plus extensif, puisque la consommation de terres à bon potentiel agricole pour un accroissement démographique de 1 000 habitants passe de 28 à 42 hectares à l'échelle de l'ensemble des villes du Québec, manifestant ainsi un rattrapage par rapport à l'Ontario. De plus, on relève que ce sont des municipalités à l'écart des deux grandes zones métropolitaines qui font preuve de la plus grande voracité, certaines continuant même à s'étendre en dépit d'une réduction de leur population. Mais, parallèlement, on observe un ralentissement très marqué de l'expansion urbaine, la conversion passant de 9 063 ha pour la période 1966-1971 à 6 000 ha pour 1971-1976, soit 0,27% de la superficie agricole, ce qui représente un taux de perte nettement inférieur à ceux des pays européens à la même époque (O.C.D.E., 1976, p. 43).

Ainsi, au moment où l'on se prépare à freiner l'annexion des terres agricoles par les villes, on ignore que ce mouvement s'est déjà très sensiblement amorti. Il est vrai que les seules données disponibles sont sensiblement plus alarmantes, car elles portent sur les quantités de terres faisant l'objet de « spéculation probable », lesquelles tendent à croître très rapidement ; de 1966 à 1971, pour 9 063 ha de terres urbanisées, 12 727 ha sont sous spéculation probable et, de 1971 à 1975, cette quantité passe à 24 608 ha, soit quatre fois la quantité qui sera effectivement urbanisée de 1971 à 1976. De plus, 9 273 propriétaires fonciers ne résidant pas dans la province y possèdent 235 571 ha de terres, pour la plupart abandonnées. (Ministère de l'agriculture, 1976, pp. 5-6).

E) *Une problématique de protection des terres agricoles*

En 1973, le Ministère de l'agriculture du Québec publie un rapport intitulé *Le système agriculture-alimentation du Québec. Vers un plan de développement intégré*. Ce document se présente, à l'instar du rapport *L'agriculture canadienne des années 70*, comme une esquisse de planification de l'agriculture québécoise pour le reste de la décennie. Il vise d'emblée l'augmentation de l'autosuffisance de la production agricole au Québec, au contraire du document fédéral qui cherche à réduire les excédents et suppose implicitement une spécialisation

régionale de l'agriculture. Et pour ce faire, il souligne la nécessité d'une protection efficace des terres agricoles.

« Il faut préserver pour fins agricoles les 6 millions d'acres actuellement en culture, réaménager les surfaces pour remplacer les cultures traditionnelles par des variétés à plus haut rendement et assurer une meilleure régionalisation des productions végétales et animales. L'utilisation optimale du sol agricole suppose qu'on cherche à soustraire les meilleurs sols agricoles à l'envahissement par les surfaces urbaines [...] »

« La planification de l'utilisation optimale des sols agricoles du Québec doit s'inscrire à l'intérieur d'un plan global de zonage concernant l'affectation optimale de l'espace québécois. Ce plan de zonage sera cohérent dans la mesure où il tiendra compte du potentiel biophysique des ressources, de leurs affectations actuelles et de la rentabilité de leurs affectations futures. »

« Les espaces ainsi retenus, dans ce plan global de développement du Québec, constitueraient la banque de sols réservés aux fins de la réalisation du plan de développement de chaque secteur économique, y compris celui de l'agriculture. Le Ministère de l'agriculture du Québec pourrait ainsi déterminer l'utilisation optimale des superficies retenues à l'agriculture et préparer un plan de zonage suivant les priorités sectorielles et régionales définies dans son plan de développement agricole. » (Ministère de l'agriculture du Québec, 1973, pp. 77-78.)

On remarquera au passage que cette conception du zonage paraît plus souple que le projet qui sera retenu cinq ans plus tard en ce qui a trait aux rapports entre l'agriculture et les autres activités économiques, mais il va plus loin que la Loi de zonage de 1978 en ce qui concerne la régionalisation des productions et des activités de transformation.

L'adoption par la Colombie-Britannique d'une loi visant à créer un certain nombre de réserves foncières agricoles sur son territoire suscita l'intérêt du public et amena le gouvernement à promettre le dépôt d'un projet de loi similaire devant l'Assemblée nationale (TELLIER, 1986, p. 7). Deux ministres de l'agriculture libéraux, Normand Toupin et Kevin Drummond, défendront successivement le projet devant leurs collègues, mais sans succès.

F) *Le projet agricole du gouvernement du Parti québécois*

Le contexte des années 70 procure une base économique en apparence solide pour justifier le zonage : il faut prendre en considération la rareté des terres agricoles face à une demande alimentaire en croissance rapide. L'autre élément essentiel, qui permettra de légitimer les mesures de zonage, c'est leur intégration dans un programme agricole cohérent, arrimé au projet politique nationaliste du Parti québécois, après son arrivée au pouvoir en 1976. Ce programme agricole ne sera formalisé complètement que dans le document *Nourrir le Québec*, en 1981. Cependant, il est déjà tout entier en filigrane dans d'autres documents publiés dès 1978, tels que *Bâtir le Québec*, ou le rapport de la Conférence socio-économique sur l'agro-alimentaire.

Dans sa logique nationaliste, le programme péquiste tire toutes les leçons possibles des bouleversements intervenus sur les marchés agricoles mondiaux et

TABLEAU 3

Urbanisation des terres à bon potentiel agricole *, par zone urbaine, Québec, 1966-1971 et 1971-1976.

VILLE	SUPERFICIE URBANISÉE (ha)		VARIATION ABSOLUE ENTRE LES DEUX PÉRIODES		SUPERFICIE URBANISÉE PAR VARIATION DÉMOGRAPHIQUE DE 1 000 HABITANTS	
	1966-1971	1971-1976	absolue	%	1966-1971	1971-1976
Alma.....	37	46	9	24	13	67
Baie-ComEAU.....	14	0	-14	-100	8	—
Chicoutimi / Jonquière.....	368	344	-24	-7	28	241
Drummondville.....	36	250	214	594	123	**
Granby.....	34	67	33	97	93	60
Hull.....	670	517	-153	-23	20	19
Joliette.....	203	48	-155	-76	146	**
Montréal.....	5 707	1 962	-3 745	-66	30	29
Québec.....	908	1 063	155	17	16	31
Rimouski.....	17	20	3	18	9	16
Rouyn.....	4	5	1	25	**	**
Sept-Îles.....	0	0	—	—	—	—
Shawinigan.....	0	0	—	—	—	—
Sherbrooke.....	61	84	23	38	6	17
Sorel.....	27	28	1	4	33	99
Saint-Hyacinthe.....	59	179	120	203	36	352
Saint-Jean.....	538	429	-109	-20	158	129
Saint-Jérôme.....	154	89	-65	-42	74	77
Thetford Mines.....	25	13	-12	-48	8	**
Trois-Rivières.....	6	382	376	6 267	3	1 322
Valleyfield.....	149	323	174	117	814	**
Victoriaville.....	76	154	78	102	56	139
QUÉBEC	9 063	6 003	-3 090	-34	28	42
ONTARIO	28 551	16 127	-12 424	-44	43	43

SOURCE: D'après C. WARREN et P. C. RUMP, 1981, pp. 256-257.

* Terres de classes 1, 2 et 3.

** Variation démographique négative.

de l'attitude des pays exportateurs comme les États-Unis et le Canada face aux débouchés extérieurs. La dépendance du Québec envers les céréales et les viandes en provenance de l'Ouest est interprétée comme une faiblesse stratégique qui le met à la merci d'une rupture des approvisionnements, soit par insuffisance du système de transport (cela a effectivement freiné les exportations canadiennes au cours des années 70), soit par suite de la préférence des producteurs de l'Ouest pour d'autres débouchés extérieurs ou la transformation sur place de leurs céréales. Or l'augmentation sensible des prix rend avantageux (du moins l'estime-t-on au Ministère de l'agriculture et dans les milieux professionnels) le développement de la production de céréales et de bovins au Québec pour peu que l'on mobilise toutes les ressources foncières disponibles. Les préoccupations énergétiques aidant, on entrevoit une utilisation soit agro-alimentaire, soit bio-énergétique, de la moindre parcelle de terre. Le zonage de tout le territoire agricole apparaît donc comme une mesure, non seulement cohérente avec un tel programme, mais qui en découle directement.

De plus, sur le plan politique, une telle réforme, dénoncée par certains comme une véritable expropriation, exige de pouvoir bénéficier d'un appui solide du côté des producteurs prêts à défendre cette nouvelle «frontière agricole», au sujet de laquelle on n'hésite pas à évoquer les thèmes d'une «recolonisation» du territoire. Le zonage se présente comme la dimension foncière d'un projet agricole qui conforte un certain modèle d'agriculture; il suppose par conséquent une adéquation complète entre territoire protégé et activité agricole, ce qui implique la plus large extension possible du territoire, faute de quoi on remettrait en cause l'unité d'un monde agricole défini alors tout autant par son statut que par son territoire. Cette large extension du zonage, associée à des mesures fiscales et à l'application exclusive des programmes agricoles aux parcelles comprises dans le territoire protégé, sert donc tout autant les intérêts professionnels agricoles que l'Administration, car elle consacre le contrôle collectif des agriculteurs sur la terre, par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ), au même titre que les plans conjoints consacrent le contrôle collectif des producteurs sur le droit de produire.

La loi 90 a été abondamment critiquée d'un point de vue de l'aménagement du territoire, selon lequel on aurait dû privilégier une affectation des terres en fonction de leurs potentialités naturelles et de leur utilisation optimale, compte tenu des besoins prévisibles de la société. L'accent a été mis sur la concurrence de l'urbanisation qui était certes, et de loin, le principal facteur de diminution des terres agricoles; les autres usages socio-économiques du sol, comme la récréation et la conservation de la faune, ont ainsi été écartés. Le simple fait que l'autorité de tutelle appartienne au Ministère de l'agriculture introduit nécessairement un parti pris dans la hiérarchie des usages. Le choix du MAPAQ comme maître d'œuvre de cette législation s'appuie sur des justifications tant administratives

que politiques : administratives parce qu'il a déjà géré de nombreux programmes agricoles dont l'efficacité se trouve directement affectée par la mise en place de la nouvelle loi; politiques en ce sens que l'Union des producteurs agricoles (U.P.A.), interlocuteur privilégié du MAPAQ, représente la force sociale la plus importante concernée par le projet, et celle qui est la plus décidée à éviter tout enlisement ou enterrement de celui-ci. Cette double légitimité qualifie donc le MAPAQ au détriment des ministères de l'Environnement et des Affaires municipales.

Enfin, le zonage renforce incontestablement l'ensemble des mesures protectionnistes édifiées autour de l'agriculture par l'ensemble des plans conjoints et des autres programmes de contrôle de l'offre. On notera d'ailleurs, au passage, que cette dimension protectionniste n'est, à bien des égards, que le prolongement, dans l'agriculture, des structures corporatistes de la société.

G) *Le zonage dans le nouveau contexte agro-économique*

On est inévitablement amené à s'interroger sur le statut actuel de cette législation alors que les paramètres économiques qui ont influencé son adoption sont à nouveau complètement bouleversés, que les forces politiques qui l'avait promue ont perdu le pouvoir et que le programme agricole auquel cette législation fût associée se trouve vidé de son contenu.

Le début des années 80 a marqué une nouvelle inflexion dans l'évolution du commerce mondial des produits agricoles. Le tassement de la demande, provoqué par le développement des capacités de production dans plusieurs pays et par la diminution du pouvoir d'achat de nations en voie de développement aux prises avec un endettement écrasant a entraîné une chute vertigineuse des prix agricoles et la réapparition des excédents. Depuis deux ou trois ans, des quantités importantes de terres ont été retirées de la production. La possibilité pour le Québec d'approvisionner son bétail à bas prix justifie-t-elle toujours les programmes d'encouragement à la production céréalière autochtone? On pense également aux perspectives de libre-échange entre les États-Unis et le Canada: rendront-elles caduc le zonage dans la mesure où elles pourraient vouer à la désuétude les politiques dont il découle?

Par ailleurs, on peut se demander si cette production ne présente pas, en plus des coûts budgétaires immédiats (coûts des programmes de soutien), un coût social à plus long terme lié aux risques qu'elle fait porter sur la qualité des sols cultivés. Il est incontestable que l'augmentation des rythmes de l'érosion (éolienne ou hydrique) et les problèmes de tassement des sols puissent être reliés à l'expansion de la culture des céréales (du maïs en particulier). De même, l'intensification de la production agricole s'accompagne d'un accroissement de la pollution. On aboutirait donc au paradoxe suivant: le zonage, comme mesure

de protection des sols, aurait permis un type de développement agricole mettant en péril la stabilité de ces mêmes sols ainsi que la qualité de l'environnement. S'il existe, le lien ne peut qu'être indirect, les terres sensibles à l'érosion n'étant probablement pas les plus menacées par l'urbanisation.

Plus sérieusement, on peut s'interroger sur les mesures d'accompagnement aptes à relancer l'agriculture dans les zones périphériques. Une analyse menée dans la région du lac Etchemin montre que les programmes d'aide ont bénéficié beaucoup plus aux régions agricoles prospères qu'à celles en voie de marginalisation (DUVAL et RATTÉ, 1985, p. 183).

*
* *

Même si les conditions économique-politiques ont changé beaucoup depuis 1978, rien n'autorise à conclure que le zonage agricole n'est plus de mise en 1988. L'instabilité des marchés mondiaux ne permet pas d'exclure tout à fait une nouvelle conjoncture de prix agricoles élevés qui justifierait une exploitation exhaustive des ressources foncières, tant dans le reste du Canada qu'au Québec.

Du point de vue de l'urbanisation, il est incontestable que, si le ralentissement de la croissance démographique et les modifications des tendances à la péri-urbanisation atténuent la pression sur les sols agricoles, le zonage a fourni aux municipalités l'occasion et le moyen de rationaliser le développement de leurs infrastructures et de leurs équipements.

Le nouveau contexte agro-économique ne justifie donc pas une remise en cause du principe même du zonage. Cependant il peut fournir le prétexte d'une redéfinition des rapports entre les différentes agricultures à promouvoir à l'intérieur du territoire protégé, et en particulier de la place que peuvent y trouver les formes d'agriculture (à temps partiel, agro-forestière) dont le rapport à l'espace diffère de celui qu'entretient le modèle dominant dans les régions centrales.

Guy DEBAILLEUL

*Département d'économie rurale,
Université Laval.*

BIBLIOGRAPHIE

- BADOUIN, Robert, 1979 : *Économie et aménagement de l'espace rural*, Paris, P.U.F., 234p.
- BEST, Robin H., 1981 : *Land Use and Living Space*, Londres, Methuen, 197p.
- BOWERS, John K. et Paul CHESHIRE, 1983 : *Agriculture, the Countryside and Land Use; An Economic Critique*, Londres, Methuen, 170p.
- BRINKMAN, George L. et Barry E. PRENTICE, 1983 : *Multifactor Productivity in Canadian Agriculture: An Analysis of Methodology and Performance, 1961-1970*, Guelph, Agriculture Canada, Regional Development Branch, Development Policy Directorate, 125p.
- Commission Héon, 1955 : *Rapport du Comité d'enquête pour la protection des agriculteurs et des consommateurs*, Québec, Gouvernement du Québec, 455p.
- Commission de planification de l'agriculture canadienne, 1969 : *L'agriculture canadienne des années 70*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 538p.
- Commission d'étude des perspectives à long terme de l'agriculture française, 1969 : *Perspectives à long terme de l'agriculture française, 1968-1985 (Rapport Vedel)*, Paris, La Documentation française, 128p.
- Communauté européenne, 1969 : « *Le Plan Mansholt* », *Agriculture 80*, Bruxelles (Mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté européenne), 533p.
- DEBAILLEUL, Guy et Philip EHRENSAFT, 1987a : *Évolution de la politique agricole américaine et conséquences sur les échanges mondiaux*, Paris, Commissariat général du Plan, 118p.
- 1987b : « La crise financière de l'agriculture canadienne », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 5 : 87-107.
- DUVAL, Raymond et Jean-Louis RATTÉ, 1985 : *L'application de la Loi sur la protection du territoire agricole en région agricole marginale: L'exemple de la Municipalité régionale de comté des Etchemins*, Québec, Université Laval (Mémoire de maîtrise en aménagement du territoire et développement régional), 203p.
- ERICKSEN, Milton H. et Keith COLLINS, 1985 : « Effectiveness of acreage reduction programs » *Agricultural-Food Policy Review: Commodity Program Perspectives*, États-Unis, Département d'agriculture, Economic Research Service (« Agricultural Economic Report », 530) : 166-184.
- FURUSETH, Owen J. et John T. PIERCE, 1982 : *Agricultural Land in an Urban Society*, Washington (D.C.), Association of American Geographers, 89p.
- Gouvernement du Québec, 1978 : *L'agro-alimentaire. Pour une stratégie de développement*, Québec, Ministère du conseil exécutif, Secrétariat des Conférences socio-économiques, 225p.
- Gouvernement du Québec, 1981 : *Nourrir le Québec. Perspectives de développement du secteur de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation pour les années 80*, Québec, Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, Direction générale de la planification et des études économiques, 261p.
- GUIGOU, Jean-Louis, 1982 : *La rente foncière: Les théories et leur évolution depuis 1650*, Paris, *Économica*, 954p.
- KLATZMANN, Joseph, 1978 : *L'agriculture française*, Paris, Seuil, 254p.
- LAMOUR, Philippe, 1964 : *La réforme du régime foncier*, Paris, L'Épargne, 165p.
- LARSON, W.E., 1984 : « Changes in the availability of agricultural land, the quality of soil and the sustainability of agriculture », dans : G.K. DOUGLAS (éd.), *Agriculture Sustainability in a Changing World Order*, Boulder (CO), Westview Special Studies in Agriculture Science and Policy : 61-76.

- MCCUAIG, James D. et Edward C. MANNING, 1982 : *L'évolution de l'utilisation des terres agricoles au Canada : Processus et conséquences*, Ottawa, Environnement Canada, Direction générale des terres (« Utilisation des terres au Canada », 21), 218p.
- Ministère de l'agriculture du Québec, 1973 : *Le système agriculture-alimentation du Québec : Vers un plan de développement intégré*, Québec, Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, 421p.
- 1976 : *La spéculation probable dans la région des basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais et l'aliénation du territoire à des non-résidents du Québec dans l'ensemble de l'axe agricole : Rapport préliminaire*, Québec, Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, 23p. + annexes.
- MUICH, A. Douglas, 1985 : *The North American Grain and Livestock Industries. A Commodity Profile*, Montréal, Livestock Food Board of Canada, 71p.
- O.C.D.E., 1976 : *L'agriculture face aux politiques d'utilisation du sol*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 94p.
- 1979 : *L'agriculture dans l'aménagement des aires péri-urbaines*, vol. II : Études de cas présentés par les pays membres de l'O.C.D.E. et rapports sur certaines options politiques, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 881p.
- PISANI, Edgard, 1977 : *Utopie foncière. L'espace pour l'homme*, Paris, Gallimard, 214p.
- SIMPSON-LEVIS, Wendy, Jennifer E. MOORI, Nancy J. POCOK, M.C. TAYLOR et Hedley SWAN, 1980 : *Les terres de choix au Canada : Une étude sélective de l'utilisation des terres dans une perspective nationale*, Ottawa, Environnement Canada, Direction générale des terres, 213p.
- TELLIER, Jean-Yves, 1986 : *L'impact du zonage agricole sur les prix des terrains à bâtir : Étude de la rive sud de Québec*, Québec, Université Laval (Mémoire de maîtrise en aménagement du territoire et développement régional), 131p.
- WARREN, C. Leigh et Paul C. RUMP, 1981 : *Urbanisation des terres rurales au Canada, 1966-1971 et 1971-1976*, Ottawa, Environnement Canada, Direction générale des terres (« Utilisation des terres au Canada », 20), 283p.