

LES ENJEUX DU MORCELLEMENT



Les plans de développement de la zone agricole et le morcellement

Nombre de projets proposés dans le cadre de PDZA visent la diversification de l'agriculture et impliquent la création éventuelle de nouvelles surfaces agricoles (morcellement, mise en valeur de terres en friche) dans le cadre de projets agricoles. Les critères généraux à respecter, lors de possibles morcellements (LP-TAA), demeurent ici tout à fait pertinents. De même, une connaissance de la structure foncière agricole du territoire à étude afin d'établir l'état du morcellement, le niveau de déstructuration et la répartition géographique des diverses classes de superficie apparaît un exercice souhaitable.

La question du morcellement de ferme n'a pas été abordée spécifiquement dans le cadre des consultations devant mener à l'adoption de la Loi en 1978. Il a cependant été régi dès le début en raison des liens reconnus entre la superficie et l'usage que l'on y projette.¹

C'est en 1989, lors de la refonte de l'article 62 de la loi, qu'un critère spécifique a été ajouté pour encadrer davantage l'appréciation des demandes de morcellement de ferme, soit le critère 8 qui précise que *la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture* devient un élément d'appréciation.

Quelques années plus tard, soit en 1996, deux éléments majeurs sont ajoutés à Loi. Premièrement, l'article 1.12 précisant les objectifs de la loi et sa portée dans son interprétation est adopté. Également, l'article 12 sur les compétences de la Commission, lors de l'examen d'une demande, est modifié pour introduire la notion des particularités régionales visant à pondérer l'application des critères de décision selon la dynamique des différents milieux. Ces dispositions d'ordre général, sans être des critères de décision, suggèrent de porter une attention particulière aux caractéristiques du milieu tout en assurant la pérennité d'une base territoriale à des fins agricoles pour l'avenir.

On comprendra à la lumière de ce qui précède que la question du morcellement des terres agricoles est fort complexe.

L'agriculture se diversifie, se spécialise et évolue. Le morcellement des terres agricoles peut, à l'occasion, favoriser le démarrage de nouvelles entreprises agricoles, le développement ou la réorientation d'entreprises existantes. Ainsi, restreindre de façon induue le morcellement du territoire agricole pourrait mettre un frein au développement de certaines activités agricoles.

Il y a donc un arbitrage à faire entre des accommodements sur le plan foncier favorisant à court terme certaines activités agricoles et la pérennité du territoire agricole à long terme.

¹ La loi contient deux prohibitions distinctes, selon que le morcellement s'opérerait par l'aliénation d'un lot ou partie de lot en se réservant un droit de propriété sur un lot contigu (article 29), ou par l'aliénation de deux parties contiguës du même lot (article 28) : on parle alors de lotissement. Pour les fins du présent document, l'expression « morcellement » vise les deux situations.

² La Loi « a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la pratique des activités agricoles et des entreprises agricoles... ».

LES MORCELLEMENTS À DES FINS AGRICOLES SANS RÉSIDENCE

Dans les cas d'un morcellement à des fins agricoles, sans maison rattachée ou à ériger, la notion de superficie suffisante, résiduelle et sollicitée, constitue au chapitre de la Loi l'un des critères déterminants (critère 8 de l'article 62 de la Loi).

Cette superficie peut être fort variable selon:

- la région donnée et le type de production prévalant dans la région (maraîcher, laitier, grandes cultures, bovins, forestier) ;
- la localisation de la parcelle et ses caractéristiques (milieu agroforestier ou dynamique, enclavement, etc.).

MAIS QU'EST-CE QU'UNE SUPERFICIE SUFFISANTE?

Ce qu'en dit la Loi

La Loi donne quelques indices sur la notion d'une superficie suffisante. Ainsi, selon l'article 29.2, une personne peut, sans l'autorisation de la Commission aliéner une superficie d'au moins 100 hectares, si la superficie résiduelle contiguë forme une entité foncière d'au moins 100 hectares. Une entité foncière de 100 hectares d'un seul tenant est donc considérée comme étant une superficie suffisante pour y pratiquer l'agriculture.

Par ailleurs, seules les érablières de plus de quatre hectares sont considérées par la Loi. De même, seules les transactions d'entités foncières de plus de quatre hectares sont soumises à la *Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents*. Encore là, le législateur suggère que les possibilités agricoles d'une surface de moins de quatre hectares sont hypothéquées.

Mais entre quatre hectares et cent hectares, il existe toutefois une gamme de situations possibles. Évidemment, plus la superficie est grande, plus l'entité en cause conserve une certaine polyvalence en termes de possibilités agricoles. Il s'agit là d'un élément déterminant dans la prise de décision.

Ce que suggère l'application de la Loi

L'approche de la Commission en matière de morcellement a varié au fil du temps. De l'approche principalement territoriale, la Commission a progressivement adopté les concepts de rentabilité et de viabilité dans l'interprétation de la superficie suffisante pour y pratiquer l'agriculture. Cette approche a résulté en la création de surface restreinte supportant des bâtiments agricoles, notamment des élevages sans sol, mais également dans certains cas, des complexes serricoles.

Plusieurs éléments ont toutefois amené la Commission à moduler son approche :

- l'évolution des exigences environnementales, notamment celles relatives à la disposition des fumiers ;
- la prise en compte de l'ensemble des dispositions décisionnelles applicables, notamment ceux sur l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles et les possibilités agricoles du lot (articles 12 et 62);
- la portée interprétative de l'objet de la Loi.

On pourrait ajouter à ces éléments, le contexte économique et évolutif de l'agriculture. Ainsi, la cessation des activités agricoles sur des entités de faibles superficies supportant une infrastructure agricole désaffectée hypothèque la reprise agricole de cette surface.

Au-delà de ces problématiques particulières, il demeure que de façon générale, la Commission **autorise à plus de 86 % la création de parcelles de plus de 30 hectares et à 60 % les entités de plus de 20 hectares.**³

En somme, à la question « Quelle est la superficie suffisante pour faire de l'agriculture? », il n'y pas de chiffre magique. Les caractéristiques de la dynamique agricole du milieu vont déterminer la pérennité d'une nouvelle surface agricole. Ce qui importe de retenir, c'est que la création d'entité agricole de faible superficie **restreint la gamme et le type d'agriculture pouvant y être exercée (polyvalence)**. De plus, une entité de faible superficie est davantage susceptible **de subir des pressions à des fins autres que l'agriculture** selon les milieux en cause, sa localisation et ses caractéristiques (avec ou sans infrastructure).

3 superficie la plus petite résultant d'un morcellement.

Au surplus, le morcellement des terres formant des propriétés de faibles superficies peut avoir comme conséquence de faire augmenter leur valeur marchande et de limiter ainsi leurs possibilités d'utilisation à des fins agricoles, sans compter l'effet de cet accroissement sur les terres avoisinantes.

Enfin, en multipliant le nombre d'unités foncières de superficies plus réduites sur le territoire, on affecte l'homogénéité d'une communauté agricole. Dans ces circonstances, on comprendra que la Commission accueille davantage favorablement un morcellement impliquant un remembrement dans la mesure où la parcelle résiduelle demeure d'une superficie comparable aux terres sises dans le milieu immédiat.

Aussi, avant d'envisager de favoriser le morcellement de terres dans le but d'implanter des projets agricoles, il peut s'avérer fort pertinent de dresser un portrait de la structure foncière agricole sur le territoire afin de connaître l'état du morcellement, le niveau de déstructuration et la répartition géographique des diverses classes de superficie.

Cet exercice a notamment été fait dans la MRC d'Argenteuil dans le cadre de l'élaboration du PDZA. Celui-ci a permis d'identifier qu'il existait un nombre important d'entités agricoles dont la superficie était inférieure à 40 hectares, voire à 5 hectares.⁴ par conséquent, relativement aux possibilités de morceler des terres afin d'établir davantage de fermes de petite taille, il a été convenu, compte tenu de la grande variété de terres agricoles de tailles différentes, qu'il serait imprudent de morceler davantage les terres sans nuire à la protection du territoire et des activités agricoles.

LES MORCELLEMENTS À DES FINS AGRICOLES REQUÉRANT LA CONSTRUCTION D'UNE RÉSIDENCE

Dans les cas de morcellement requérant la construction d'une résidence à plus ou moins brève échéance pour, entre autres, permettre au futur producteur agricole de surveiller étroitement sa production, les choses se corsent.

Car l'érection d'une résidence sur une superficie agricole, surtout si elle est de faible dimension, est susceptible :

- d'hypothéquer la valeur strictement agricole de l'entité donnée (valeur de la maison vs valeur de la terre et des bâtiments agricoles qu'elle supporte) ;
- de justifier la soustraction de cette surface à des fins agricoles advenant la cessation des activités agricoles (perte de sol cultivable, reprise de l'entité par un non-agriculteur, demande pour détacher éventuellement la résidence).

Malgré les fréquentes bonnes intentions des requérants et l'aspect positif des projets (nouvel agriculteur, diversification de l'agriculture, relève possible), la vigilance s'impose et une vision à long terme doit prévaloir, notamment et particulièrement dans les zones dites dynamiques.

L'examen des demandes en fonction du profil des individus (relève, formation agricole du requérant) et de la valeur des projets agricoles soumis sans égard à la superficie **constitue une option risquée.**

En effet, le découpage « sur mesure » en agriculture, en fonction d'une production définie ne nécessitant pas de grandes superficies⁵ et impliquant la construction d'une résidence, est susceptible, à plus ou moins long terme, **de déstructurer une zone agricole auparavant dite dynamique.**

Il n'existe pas d'études spécifiques sur le taux de survie des nouvelles entreprises agricoles, notamment celles démarrées par des personnes non issues directement du milieu agricole (relève non apparentée). Dans ce dernier cas, on peut supposer que le secteur agricole n'est pas différent des autres secteurs de l'économie en matière de démarrage d'entreprises.

4 Quelque 66 % des terrains dénombrés sur un total de 3 030 terrains cumulaient une superficie de moins de 5 hectares. Moins de 2 % des terrains agricoles recensés comptaient une superficie supérieure à 100 hectares.

5 (Culture abritée, culture biologique à petite échelle, élevage cunicole, caprin, de faisans, pintades, canards, etc.)

Selon une étude⁶ du ministère du Développement économique, Innovation et exportation (dorénavant ministère des Finances et de l'Économie), le taux de survie des nouvelles micro-entreprises (moins de 5 employés) est de **33,7 %** après cinq ans et de **20,4 %** après neuf ans. Ces résultats sont comparables à ceux relevés dans le reste du Canada.

Toujours selon cette étude, le taux de survie dans les secteurs de l'agriculture, foresterie, pêche et chasse (tout confondus), serait de **40,7 %** après cinq ans et de **25,1 %** après neuf ans. Ces pourcentages sont légèrement supérieurs à la moyenne globale, mais étant donné le faible échantillonnage et la difficulté de dissocier l'agriculture, ces dernières données doivent être prises avec prudence. Il demeure toutefois que 75 % des nouvelles entreprises ont cessé leurs activités après neuf ans.

Le métier d'agriculture est fort complexe et exige de multiples talents. Pour certains cas de réussite avérés, **l'expérience démontre que le contexte de production peut évoluer rapidement et qu'une conjoncture jugée favorable au moment d'un projet peut le devenir beaucoup moins avec le temps.**

D'AUTRES AVENUES POSSIBLES

La conclusion d'une demande à portée collective (article 59) dans diverses MRC a permis de libérer dans les zones agroforestières (ou rurales) suffisamment d'espaces pour l'établissement de nouvelles fermes avec résidence sur des superficies raisonnables sans l'effet de déstructuration de la communauté agricole appréhendée.

Dans d'autres cas, des formules telles que les **banques de terres** peuvent permettre à des aspirants agriculteurs d'expérimenter leur projet agricole avant de songer à acquérir une terre et de s'y établir. En Outaouais, un **incubateur agroalimentaire**⁷ régional a été mis en place pour soutenir et orienter les aspirants agricoles; en Montérégie, dans la municipalité de L'Ange-Gardien, il existe une **Plate-forme agricole**⁸ qui offre un lieu de production, clé en main, pour démarrer une entreprise agricole biologique par le biais de la location d'une parcelle et de jumelage avec des producteurs agricoles établis.

6 Ministère du Développement économique, Innovation et exportation, Taux de survie des nouvelles entreprises au Québec, Édition 2008 http://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/etudes_statistiques/entrepreneuriat_pme/nouvelle_entreprise_taux_survie_2008.pdf

7 Incubateur agroalimentaire de l'Outaouais, <http://credetao.tumblr.com/incubateur>

8 La Plate-forme agricole de l'Ange-Gardien <http://www.demarretafermebio.com/>

SOURCES

CPTAQ, L'appréciation des demandes de morcellement de ferme dans l'application de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, Document de réflexion, septembre 2007, révisé en décembre 2008.

http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/morcellement_de_ferme_final_20_septembre_2007.pdf

Incubateur agroalimentaire de l'Outaouais

<http://credetao.tumblr.com/incubateur>

La Plate-forme agricole de l'Ange-Gardien

<http://www.demarretafermebio.com/>

Ministère du Développement économique, Innovation et exportation, Taux de survie des nouvelles entreprises au Québec, Édition 2008

http://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/etudes_statistiques/entrepreneuriat_pme/nouvelle_entreprise_taux_survie_2008.pdf

Plan de développement de la zone agricole de la MRC d'Argenteuil

http://www.argenteuil.qc.ca/database/Image_usager/2/Amenagement/Agriculture/%20RAPPORT_FINAL_14mars_2012_au_complet.pdf