

PROTECTION DES TERRES AGRICOLES

Le rôle du gouvernement fédéral

Novembre 2018

NOTE DE POLITIQUE

RÉSUMÉ

- Nous explorons ici les rôles que pourrait jouer le gouvernement fédéral dans la protection des terres agricoles.
- L'aménagement du territoire est principalement du ressort des provinces en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En retour, les gouvernements provinciaux définissent/limitent les attributions des administrations municipales en la matière.
- Le gouvernement fédéral a déclaré récemment :
 - « Il est essentiel de protéger les terres agricoles du Canada et de veiller à ce qu'elles soient utilisées de façon productive à des fins agricoles. Ainsi, cette importante ressource nationale pourra continuer de soutenir la croissance et la viabilité futures du secteur. »
 - « [...] le gouvernement fédéral doit aider les provinces et les acteurs du secteur agricole à protéger les terres agricoles et à promouvoir leur utilisation à des fins agricoles¹. »
- Cela dit, la politique fédérale ne fait nullement référence à l'importance de protéger le foncier agricole du Canada en tant que ressource pour le secteur. Cette omission est une lacune grave de la politique fédérale.
- Notre étude nous amène à conclure que le gouvernement fédéral dispose d'options constitutionnelles et politiquement acceptables pour faire valoir que la protection des terres agricoles est d'intérêt national.

RECOMMANDATIONS

Voici des options que le gouvernement fédéral devrait envisager pour favoriser la protection des terres agricoles.

- **Le fédéralisme coopératif.**

Le gouvernement fédéral s'engagerait à conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux avec les provinces sur la protection des terres agricoles. Ces accords prévoiraient un soutien financier, un suivi annuel et la production de rapports d'étape. Ils pourraient faire partie du Partenariat canadien pour l'agriculture et pourraient comprendre des directives pour la protection des terres agricoles.
- **Une politique fédérale intégrée.**

Le gouvernement fédéral pourrait intégrer dans une politique agroalimentaire fédérale plus vaste (p. ex. la politique alimentaire nationale à venir) un énoncé affirmant que la protection des terres agricoles est d'intérêt national. Un énoncé intégré dans une politique agroalimentaire plus vaste serait reconnu et pourrait être soutenu par un plus grand nombre de ministères et d'organismes fédéraux, ce qui accroîtrait sa notoriété et son influence sur d'autres décisions du gouvernement fédéral.
- **Une politique fédérale distincte.**

Le gouvernement fédéral pourrait adopter une politique sans lien législatif avec d'autres politiques, affirmant que la protection des terres agricoles est d'intérêt national et exigeant que toute décision concernant des terres publiques fédérales respecte les cadres législatifs provinciaux ou locaux de protection des terres agricoles.

LES AUTEURS. David J. Connell, Ph. D., planificateur professionnel agréé, est professeur associé en science et gestion des écosystèmes à l'Université de Northern British Columbia. Il dirige un programme national de recherche sur la protection des terres agricoles. Deborah Curran est professeure associée à la Faculté de droit et à l'École des études environnementales et directrice générale intérimaire du Centre de droit environnemental de l'Université de Victoria. Rebeca Macias Gimenez est doctorante à la Faculté de droit de l'Université de Victoria. Le projet est financé par une subvention Savoir du CRSH (n° 435-2013-1726) et par le fonds d'Agriculture et Agroalimentaire Canada pour la recherche sur les politiques agricoles. Pour en savoir plus au sujet du programme national de recherche sur la protection des terres agricoles, allez au www.aglup.org.

INTRODUCTION

► Les terres agricoles sont une ressource indispensable.

La protection des terres agricoles prend de plus en plus d'importance face à divers facteurs de changement auxquels il faut s'adapter, au Canada et mondialement, dont l'urbanisation, les changements climatiques qui perturbent les approvisionnements alimentaires mondiaux, et la croissance de la demande de produits alimentaires et de terres agricoles.

► La perte continue de terres agricoles, en particulier celles de première qualité, est une grave préoccupation.

Malgré les règlements adoptés par les provinces et les municipalités, le Canada perd des terres agricoles, dont certaines des plus productives. Voir à ce propos l'encadré ci-contre.

► La plupart des provinces canadiennes ont des protections législatives modérées à faibles.⁷ Seuls le Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont des cadres législatifs forts ou assez forts pour protéger leurs terres agricoles.

Moins de 8 % des meilleures terres agricoles au pays sont bien protégées par la législation provinciale,⁸ ce qui fait que la plupart des terres agricoles sont très exposées au développement non agricole.

Quelques provinces ont des politiques d'aménagement du territoire pour protéger leurs terres agricoles, mais leur action est affaiblie par l'absence d'intégration des priorités publiques avec les autorités subordonnées et par l'incertitude associée à l'utilisation d'un langage ambigu. Le résultat est un ensemble hétéroclite de niveaux de protection incohérents entre les administrations locales et les gouvernements provinciaux et d'une administration locale à l'autre, ce qui est manifeste, par exemple, en C.-B.⁹

► Le gouvernement fédéral omet de reconnaître que les terres agricoles sont une ressource indispensable devant être protégée, ce qui constitue une lacune grave de sa politique actuelle.

Le Partenariat canadien pour l'agriculture (PCA) ne fait nulle mention de l'importance de protéger le foncier agricole du Canada en tant que ressource pour le secteur. De plus, la protection des terres agricoles n'est pas incluse dans le cadre devant guider l'élaboration de la politique alimentaire nationale à venir.

► Pour protéger les terres agricoles, il est fondamental d'intégrer les priorités publiques à tous les niveaux – fédéral, provincial et local.

Un rôle direct plus fort du gouvernement fédéral contribuera à établir la protection des terres agricoles comme une priorité publique pour toutes les autorités compétentes et à améliorer la cohérence des politiques de toutes ces autorités. Le gouvernement fédéral peut aider à faire en sorte que les terres agricoles, en tant qu'actif national protégé, soient disponibles pour assurer la croissance durable du secteur agricole et améliorer la sécurité alimentaire de l'ensemble des Canadiens.

LA PERTE DE TERRES AGRICOLES AU CANADA : QUELQUES CHIFFRES

- Seulement 7 % de la superficie totale des terres du Canada sont utilisées à des fins agricoles²
- Seulement 5 % de nos terres les plus productives sont exemptes de contraintes importantes pour la production agricole³
- En 2001, environ la moitié de l'espace urbain du Canada se trouvait sur des terres cultivables*⁴
- De 2000 à 2011⁵, la superficie des zones habitées occupant des terres agricoles cultivables a augmenté de 19 %
- De 2001 à 2011,⁶ la superficie agricole située sur des terres agricoles cultivables a diminué de 969 802 hectares

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

CADRE CONSTITUTIONNEL¹⁰

La *Loi constitutionnelle de 1867* répartit les pouvoirs juridiques entre les différents ordres de gouvernement. L'article 91 porte sur les questions de compétence fédérale et l'article 92 porte sur les questions de compétence provinciale. De manière générale, le gouvernement fédéral se concentre sur des questions d'importance nationale qui touchent le commerce interprovincial ou international (dont la mise en marché) – en établissant des normes pour régir et autoriser l'utilisation de certaines substances au Canada – ou s'occupe de sphères de compétence précises (p. ex. les pêches). Les lois provinciales couvrent le droit à la propriété de manière générale, ce qui donne aux provinces compétence sur la planification de l'affectation des terres agricoles dans le cadre de leur système de titre ou d'acte de propriété, des règlements des administrations locales sur les terres privées et l'aménagement du territoire, et d'initiatives spéciales de protection du foncier agricole. Les lois et politiques provinciales portent aussi sur la gestion de l'environnement (p. ex. la gestion du fumier) et l'eau. Fait plutôt rare, les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous deux compétence sur l'agriculture, en vertu de l'a. 95. Cette compétence partagée reconnaît le pouvoir des provinces de faire des lois sur l'agriculture pourvu que lesdites lois ne soient pas incompatibles avec la législation fédérale; par contre, l'article confère aussi au gouvernement fédéral le pouvoir de faire des lois sur l'agriculture « dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier », lois qui seront en vigueur tant qu'elles ne seront incompatibles avec aucune autre loi fédérale. Seul le gouvernement fédéral a compétence sur les sujets non énumérés explicitement dans les articles 91 et 92.

Les cadres constitutionnels et réglementaires permettent une coordination fédérale-provinciale en vertu de dispositions des articles 91 et 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et des lois fédérales qui autorisent la création de cadres stratégiques avec interactions entre le fédéral, les provinces et les territoires. Dans ce contexte de fédéralisme coopératif, le gouvernement fédéral a assumé un rôle important dans la création de cadres stratégiques, en vertu de la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole*, qui prévoit la remise en valeur et l'aménagement des régions rurales du Canada. Cette loi a rendu possibles des programmes provinciaux sur la gérance des terres agricoles. Elle couvre aussi l'actuel PCA – accord conclu par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour définir explicitement des objectifs, mesures et mécanismes liés à l'agriculture et à la planification de l'affectation des terres agricoles – et les accords *Cultivons l'avenir* des années précédentes. Elle régit principalement les mesures destinées à concevoir des projets sur l'utilisation plus efficace et le développement économique des terres rurales, l'exploitation et la conservation de l'eau pour l'agriculture ou d'autres utilisations rurales, l'amélioration des sols et la conservation des terres rurales. Elle permet aussi au gouvernement fédéral d'agir directement, ou en coopération avec les provinces, dans le cadre de programmes de recherche et d'enquête. Même si elle autorise les partenariats provinciaux avec le gouvernement fédéral, ce dernier n'a aucun pouvoir d'action directe sur la protection des terres agricoles. Les lois et politiques provinciales sur les terres et leur aménagement priment et ne sont pas liées en général par la compétence fédérale. Néanmoins, une législation fédérale et des accords plus précis pourraient contribuer à la protection des terres agricoles, éviter de compromettre la production alimentaire et prévenir la perte de services écosystémiques.

La répartition constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux peut sembler faire obstacle à une intervention fédérale directe dans la protection des terres agricoles, surtout en vertu de l'article 92, qui assigne la propriété dans chaque province et les questions d'une nature purement

Suite à la page suivante

CADRE CONSTITUTIONNEL (suite)

Suite de la page précédente

locale ou privée aux législatures des provinces, mais il demeure possible d'invoquer des pouvoirs fédéraux sur les terres agricoles en tant que question d'intérêt national. Il est important de noter que la compétence établie à l'article 95 ne repose pas nécessairement sur l'opposition du « local » au « national », mais sur des compétences simultanées.¹¹ Cette disposition constitutionnelle pourrait être interprétée au sens large comme donnant compétence au gouvernement fédéral sur la protection des terres agricoles, bien que cette possibilité ne s'appuie sur aucun précédent dans le système de common law.

Outre sa compétence directe sur l'agriculture établie à l'article 95, le Parlement peut, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes, « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » (POBG) relativement à toutes les questions qui relèvent des provinces, ce qui comprendrait l'agriculture et les terres agricoles. POBG désigne le pouvoir du Parlement de légiférer sur les questions qui ne sont pas assujetties aux compétences des provinces; il s'agit donc d'un pouvoir non attribué. D'une part, on pourrait faire valoir que ce pouvoir fédéral ne s'applique pas à ce qui concerne les terres agricoles parce que la propriété et les questions d'une nature purement locale ou privée relèvent des provinces en vertu de l'article 92. Cet argument considère que les questions liées aux terres agricoles entrent exactement dans la sphère de compétence des provinces. Or, certains aspects de l'agriculture, notamment les questions liées à la protection des terres et aux terres en tant qu'infrastructures locales importantes pour le commerce international au Canada, pourraient soit ne pas être de nature purement locale, en raison de leurs effets qui débordent le cadre des frontières d'une province, soit s'avérer urgentes. Compte tenu des menaces qui pèsent sur les terres agricoles et des préoccupations plus générales qui vont au-delà des frontières provinciales, le problème peut être présenté comme une question d'intérêt national.¹²

Une question n'est pas « d'intérêt national » de par son degré d'importance, puisque des dossiers de compétence provinciale sont également importants pour le pays; il s'agit plutôt de dossiers que, pour des raisons de géographie, les provinces ne sont pas jugées aptes à gérer parce qu'ils touchent plus d'une province. Une question d'intérêt national doit aussi être distincte de celles qui relèvent des provinces. Ainsi le pouvoir POBG fédéral énoncé dans l'article 91 pourrait s'appliquer à toute question qui n'entrerait pas dans une des catégories de pouvoirs attribués par les articles 91 ou 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou qui serait considérée comme une préoccupation nationale ou une urgence. Aux fins de protection des terres agricoles, l'application du pouvoir POBG exige de concevoir l'enjeu comme une question distincte faisant partie du vaste domaine de l'agriculture, de la production alimentaire et de la sécurité de l'environnement; c'est-à-dire soit comme une question d'intérêt national en terme de qualité et d'étendue des terres qui ne saurait être abordée de A à Z par une seule province, soit comme une question d'urgence nationale dans le contexte des conditions climatiques associées aux changements climatiques.

Bref, l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet une réglementation fédérale de l'agriculture, qui, dans l'optique du pouvoir POBG fédéral, pourrait justifier une intervention directe pour la protection des terres agricoles en tant que question d'intérêt national. La tendance à perdre des terres agricoles et les menaces à l'étendue et à la qualité des terres agricoles s'avèrent des enjeux d'intérêt national, notamment sur le plan de la sécurité alimentaire et environnementale. Ces enjeux pourraient donc être l'objet d'une approche fédérale globale.

PROTECTION DES TERRES AGRICOLES : le rôle du gouvernement fédéral

RÔLES POSSIBLES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

RÔLE POSSIBLE	FONDEMENT LÉGISLATIF DU RÔLE
<p>Aucun rôle direct <i>Statu quo</i></p> <p>Le gouvernement fédéral a pour position générale que l'aménagement du territoire est un dossier de compétence provinciale. Dans cette optique, le gouvernement fédéral n'a aucun rôle à jouer dans la planification de l'affectation des terres agricoles. Il répond donc souvent : « Ça ne fait pas partie de notre champ de compétence. »</p>	<p>L'article 95 de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> attribue des pouvoirs sur l'agriculture aux gouvernements fédéral et provinciaux. En vertu de l'article 92, les lois provinciales couvrent le droit à la propriété de manière générale, ce qui donne aux provinces compétence sur l'aménagement des terres agricoles dans le cadre de leur système de titre ou d'acte de propriété, des règlements des administrations locales sur les terres privées et l'aménagement du territoire, et d'initiatives spéciales de protection du foncier agricole.</p>
<p>Déclaration fédérale distincte <i>Aucun lien direct avec d'autres politiques</i></p> <p>Le gouvernement fédéral pourrait publier une déclaration représentant un idéal sans lien juridique avec quelque politique ou accord que ce soit. La déclaration pourrait affirmer que la protection des terres agricoles est d'intérêt national et encourager tous les ordres de gouvernement à intégrer la protection des terres agricoles dans leurs politiques et plans d'aménagement légaux.</p>	<p>En l'absence de pouvoir constitutionnel sur l'aménagement du territoire (la propriété), le gouvernement fédéral peut choisir de publier une déclaration représentant un idéal, mais celle-ci n'aurait pas force de loi et ne serait pas exécutoire.</p>
<p>Déclaration fédérale intégrée <i>Déclaration représentant un idéal, associée à d'autres politiques</i></p> <p>Le gouvernement fédéral pourrait publier une déclaration représentant un idéal sans lien juridique, mais associée à d'autres politiques ou accords. La déclaration affirmer que la protection des terres agricoles est d'intérêt national et encourager tous les ordres de gouvernement à intégrer la protection des terres agricoles dans leurs plans d'aménagement légaux.</p>	<p>En l'absence de pouvoir constitutionnel sur l'aménagement du territoire (la propriété), le gouvernement fédéral peut choisir de publier une déclaration représentant un idéal, mais celle-ci n'aurait pas force de loi et ne serait pas exécutoire.</p>
<p>Politique fédérale distincte <i>Aucun lien direct avec d'autres politiques</i></p> <p>Le gouvernement fédéral pourrait adopter une politique exécutoire applicable aux terres fédérales. Celle-ci pourrait exprimer une volonté nationale de protéger les terres agricoles.</p>	<p>Le gouvernement fédéral a le pouvoir d'adopter des politiques qui s'appliquent à ses activités et à ses terres.</p>
<p>Politique fédérale intégrée <i>Énoncé intégré dans une autre politique agroalimentaire</i></p> <p>Un énoncé affirmant que la protection des terres agricoles est d'intérêt national pourrait être intégré dans une politique agroalimentaire plus vaste (p. ex. la politique alimentaire nationale à venir). Un énoncé intégré dans une politique agroalimentaire plus vaste pourrait être reconnu et soutenu par plus de ministères et d'organismes, ce qui accroîtrait éventuellement son influence.</p>	<p>L'autorité sur la politique agroalimentaire générale est prévue par l'article 91 ou 95. L'énoncé à propos de la protection des terres agricoles n'aurait pas force de loi et ne serait pas directement exécutoire.</p>
<p>Fédéralisme coopératif <i>Provinces liées par un accord</i></p> <p>Un engagement du gouvernement fédéral à conclure des accords fédéraux-provinciaux bilatéraux ou multilatéraux sur la protection des terres agricoles qui prévoiraient un soutien financier, un suivi annuel et la production de rapports d'étape. Ces accords pourraient comprendre des directives pour la protection des terres agricoles et un engagement à rencontrer deux fois par année les ministres de l'agriculture des provinces pour définir et exécuter des stratégies et des mesures de protection des terres agricoles.</p>	<p>Dans le contexte du fédéralisme coopératif, la <i>Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole</i> prévoit la remise en valeur et l'aménagement des régions rurales du Canada, ce qui a rendu possibles des programmes provinciaux sur la gérance des terres agricoles, dont le Partenariat canadien pour l'agriculture et les cadres stratégiques Cultivons l'avenir qui l'ont précédé.</p>
<p>Législation fédérale <i>Provinces liées par la loi</i></p> <p>Adopter une loi fédérale permettant de conclure des accords fédéraux-provinciaux bilatéraux ou multilatéraux sur la protection des terres agricoles. La loi pourrait exiger des provinces qu'elles montrent, à l'intérieur d'une certaine période (p. ex. 3 ans), comment leurs cadres législatifs de planification de l'affectation des terres agricoles satisfont à ces normes.</p>	<p>Le Parlement peut, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes, « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » relativement à toutes les questions qui relèvent des provinces, ce qui l'autorise à intervenir directement pour protéger les terres agricoles en tant que question d'intérêt national.</p>

PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS

► Déclaration distincte d'intérêt national.

En général, la position du gouvernement fédéral sur la protection des terres agricoles est que l'aménagement du territoire relève des gouvernements provinciaux et des municipalités. Or, en mars 2018, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a déposé son rapport sur l'acquisition des terres agricoles au Canada et son impact possible sur le secteur agricole. Il fait état de la perte de terres agricoles et recommande aux gouvernements fédéral et provinciaux de collaborer pour protéger ces terres agricoles (voir à ce propos l'encadré ci-contre). En réponse, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada a publié une déclaration à propos de la nécessité de protéger les terres agricoles du Canada, dans laquelle il reconnaît que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer (voir les extraits cités précédemment). Effectivement, le gouvernement fédéral a déjà publié une déclaration distincte ambitieuse qui présente la protection des terres agricoles comme une question d'intérêt national (2^e option dans notre liste de rôles possibles).

Une préoccupation croissante : Comment garder les terres agricoles entre les mains des agriculteurs canadiens.

Rapport du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts.¹³

RECOMMANDATION 5 :

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent pour protéger et promouvoir l'utilisation des terres à des fins agricoles [traduction libre].

► Intérêt pour la protection des terres agricoles contre planification de l'affectation des terres agricoles.

Il importe de reconnaître qu'un intérêt national pour la protection des terres agricoles n'équivaut pas à protéger les terres agricoles au moyen de la planification de l'affectation des terres agricoles. En effet, on peut faire une distinction entre *l'objet* (l'intérêt pour la protection des terres agricoles) et la *manière* dont la protection sera assurée (la planification de l'affectation des terres agricoles). Cette distinction est importante sur le plan constitutionnel parce que la planification de l'affectation des terres agricoles est surtout du ressort des provinces et des municipalités. S'il peut dans une certaine mesure s'inquiéter de la perte de terres agricoles et reconnaître la nécessité de protéger ces terres en tant que fondement du secteur agroalimentaire, le gouvernement fédéral n'a toutefois qu'une marge de manœuvre limitée et vraisemblablement contestable lorsqu'il s'agit d'invoquer le pouvoir POBG dans le but de légiférer dans le champ de compétence provincial de l'aménagement du territoire.

► Validité et viabilité des options.

La validité et la viabilité de chaque option doivent être prises en compte. La validité constitutionnelle est une considération primordiale. De manière générale, le rôle du gouvernement fédéral est valide s'il est motivé, logique et justifiable. La viabilité politique est une autre considération primordiale : le rôle doit être accepté sur le plan politique et propre à produire des résultats positifs. Inévitablement, il y a des compromis à faire entre la validité et la viabilité. Plus nous descendons dans la liste des rôles possibles, plus les options proposées semblent difficilement acceptables sur le plan politique. Ainsi, l'option « aucun rôle direct » sera vraisemblablement la plus acceptable politiquement, mais aussi celle dont les résultats positifs seront le plus limités. À l'autre bout du spectre, la législation fédérale sera vraisemblablement la moins acceptable politiquement, mais elle pourrait avoir d'importantes retombées positives.

► Distinction entre protection et préservation des terres agricoles

Pour des raisons de clarté, il convient de faire une distinction entre « protection » et « préservation » des terres agricoles. Dans la présente note, la protection des terres agricoles désigne les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre par des autorités de tous niveaux (au moyen de lois, de règlements et de règlements municipaux) pour régir le droit d'utilisation des terres, y compris la restriction des droits pour les usages agricoles. La préservation des terres agricoles est un concept plus général qui englobe les programmes destinés à maintenir la productivité des terres agricoles, par exemple la conservation des sols et autres pratiques écologiques. Elle comprend aussi les outils offerts aux propriétaires fonciers (p. ex. les fiducies foncières et servitudes) qui restreignent l'utilisation des terres agricoles.

RECOMMANDATIONS

Nous présentons les rôles suivants comme des options que le gouvernement fédéral devrait envisager sérieusement pour favoriser la protection des terres agricoles. Le but serait d'exercer un leadership national qui suscite des collaborations provinciales pour mieux protéger les terres agricoles en tant que ressource indispensable à la croissance durable des secteurs agricole et alimentaire et à l'amélioration de la sécurité alimentaire de l'ensemble des Canadiens. Les rôles sont complémentaires; chaque option peut être adoptée séparément ou dans le cadre d'un effort combiné.

► FÉDÉRALISME COOPÉRATIF

Le gouvernement fédéral conclut des accords bilatéraux ou multilatéraux avec les provinces sur la protection des terres agricoles. Ces accords prévoiraient un soutien financier, un suivi annuel et la production de rapports d'étape. Ils pourraient faire partie d'un PCA. Idéalement, ils comprendraient des directives pour la protection des terres agricoles et un engagement à rencontrer deux fois par année les ministres de l'agriculture des provinces pour définir et exécuter des stratégies et des mesures.

Constitutionnalité

Une coordination fédérale-provinciale est permise en vertu de dispositions des articles 91 et 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* prévoit la remise en valeur et l'aménagement des régions rurales du Canada et couvre aussi l'actuel PCA.

Viabilité politique

Comme il s'agit d'un accord de coopération, cette option ne doit pas être vue strictement par les gouvernements provinciaux comme une ingérence fédérale. Comme le montrent le PCA et les cadres *Cultivons l'avenir* qui l'ont précédé, les intérêts et besoins particuliers de chaque province peuvent être bien servis par des accords bilatéraux. De plus, la possibilité d'assortir l'accord bilatéral d'un financement fédéral pourrait permettre d'intéresser les gouvernements provinciaux tout en leur laissant choisir dans quelle mesure et de quelle façon ils souhaitent diriger la politique et affecter des ressources à la protection des terres agricoles dans le cadre de la planification de l'affectation des terres agricoles.

► POLITIQUE FÉDÉRALE INTÉGRÉE

Le gouvernement fédéral intègre dans une politique agroalimentaire plus générale – telle la politique alimentaire nationale à venir – une déclaration stipulant que la protection des terres agricoles est d'intérêt national.

Constitutionnalité

L'autorité sur la politique agroalimentaire générale est prévue par l'article 91 ou 95. L'énoncé à propos de la protection des terres agricoles n'aurait pas force de loi et ne serait pas directement exécutoire.

Viabilité politique

En tant que question de politique nationale, cette option n'aurait pas directement d'implications pour les gouvernements provinciaux. Ceux-ci ne risquent donc guère de s'y opposer. Cela dit, il est important de circonscrire la portée de l'énoncé à la protection des terres agricoles en tant que question d'intérêt national et de ne pas empiéter sur le champ de compétence de la planification de l'affectation des terres agricoles. Bref, le gouvernement fédéral doit prendre soin de ne pas se mêler de *la façon* dont les terres agricoles doivent être protégées. Un énoncé intégré dans une politique agroalimentaire plus vaste serait reconnu et pourrait être soutenu par un plus grand nombre de ministères et d'organismes fédéraux, ce qui accroîtrait sa notoriété à l'échelle nationale et son influence en tant que question d'intérêt national.

► POLITIQUE FÉDÉRALE DISTINCTE

Le gouvernement fédéral adopte une politique qui fait de la protection des terres agricoles une question d'intérêt national et exige que toute décision d'aménagement concernant des terres publiques fédérales soit conforme aux cadres législatifs provinciaux et locaux pour la protection des terres agricoles. En Colombie-Britannique et au Québec, par exemple, le gouvernement fédéral soumettrait officiellement (et non seulement par courtoisie) des demandes d'approbation aux commissions provinciales des terres agricoles, conformément au cadre législatif de chaque province.

Constitutionnalité

En vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui couvre les questions de compétence fédérale, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'adopter des politiques qui s'appliquent à ses activités et à ses terres.

Viabilité politique

Comme il s'agit d'une question de politique nationale, cette option ne risque guère de soulever l'opposition des gouvernements provinciaux, mais plutôt d'être bien reçue, tant par ces derniers que par les administrations locales. Elle contribuerait à intégrer les intérêts publics relatifs à la protection des terres agricoles pour l'ensemble des autorités compétentes.

NOTES

1. MACAULAY, Lawrence (18 juillet 2018). Lettre à l'honorable Diane F. Griffin, sénatrice et présidente du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts (référence à rappeler : 241385). Agriculture et Agroalimentaire Canada : Ottawa.
2. STATISTIQUE CANADA, 2014. *L'activité humaine et l'environnement : L'agriculture au Canada*. Division de la statistique de l'environnement, de l'énergie et des transports. N° 16-201-X au catalogue, p. 19. En ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/16-201-x/16-201-x2014000-fra.pdf>
3. HOFFMAN, N., G. FILOSO et M. SCHOFIELD, 2005. *Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada*. Vol. 6, n° 1 Ottawa : Statistique Canada, N° 21-006-XIF au catalogue, p. 4. En ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/21-006-x/21-006-x2005001-fra.pdf>
4. Ibid, p. 1.
5. STATISTIQUE CANADA, 2013. *L'activité humaine et l'environnement : Mesure des biens et services écosystémiques au Canada*. Division des comptes et de la statistique de l'environnement. N° 16-201-X au catalogue, p. 10. En ligne : https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/16-201-x/16-201-x2013000-fra.pdf?st=p_9li7Mw
6. STATISTIQUE CANADA, 2014. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/16-201-x/16-201-x2014000-fra.pdf>, p. 7.
7. Au moment de l'analyse, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard étaient à élaborer de nouvelles lois qui, si elles sont approuvées, renforceront le cadre législatif de ces provinces.
8. CONNELL, David J., W. CALDWELL, C. BRYANT, G. CAMERON, T. JOHNSTON et M. MARGULIS. *Les terres agricoles : Un préalable pour les agriculteurs, l'alimentation et la politique agroalimentaire*. Prince George (Colombie-Britannique), Université de Northern British Columbia, 2016. https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/AGFO/Briefs/ConnellDavidBrief_f.pdf
9. CONNELL, David J. 2018. *Farmland Protection: Strengthening BC's Legislation*. Prince George (Colombie-Britannique) : Université de Northern British Columbia. <http://blogs.unbc.ca/agplanning/files/2018/02/AgLUP-BC-Policy-Brief-401.pdf>
10. L'examen du cadre constitutionnel est fondé sur le document *The Federal Role for Agricultural Land Use and Farmlands Protection in Canada* par Rebeca Macias Gimenez et Deborah Curran, dont la rédaction n'est pas encore terminée et qui n'est pas accessible au public pour l'instant.
11. ABEL, A.S. 1968. « What Peace, Power and Good Government? » 7 *Western Ontario Law Review* 1, p. 9.
12. FOX, M.F. 1988. « Canada's Agricultural and Forest Land », *Canadian Public Policy* 14:3 Université de Toronto, pp. 226-281.
13. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS. *Une préoccupation croissante : Comment garder les terres agricoles entre les mains des agriculteurs canadiens*. Sénat du Canada : Ottawa, 2018. <https://sencanada.ca/fr/comites/rapport/53194/42-1>

Référence bibliographique suggérée : CONNELL, David J., Deborah CURRAN et Rebeca MACIAS GIMENEZ. *Protection des terres agricoles : Le rôle du gouvernement fédéral*, Note de politique. Université de Northern British Columbia, Prince George (Colombie-Britannique), 2018.

Traduit par Natalie Cadieux.