

Etat des lieux, dynamiques d'investissement, et opportunités pour les éleveurs périurbains : le cas de la Ceinture verte de l'Ontario, Canada.

AKIMOWICZ M. (1, 2), CUMMINGS H. (2), LANDMAN K. (2)

(1) Université de Toulouse – LEREPS, Manufacture des Tabacs, 21 allée de Brienne, 31042 Toulouse Cedex, France

(2) University of Guelph – SEDRD, LA Building, University of Guelph, N1G-2W1 Guelph ON, Canada

RESUME

Les exploitations agricoles, des zones périurbaines, sont soumises à de fortes contraintes, notamment les exploitations d'élevage bovin dont les pratiques ne correspondent pas toujours avec des représentations parfois idéalisées de l'agriculture. Par conséquent, leur nombre a chuté rapidement. Afin de maintenir un secteur agricole viable à proximité de la métropole de Toronto, le gouvernement provincial de l'Ontario, Canada, a entériné, en 2005, la création de la ceinture verte de l'Ontario. Ce zonage de plus de 400000 ha, incluant des espaces naturels sensibles comme la moraine des Oak Ridges ou l'escarpement du Niagara, permet de protéger les terres agricoles contre l'urbanisation. L'objectif affiché est de faire de l'agriculture le premier usage du foncier au sein de la ceinture verte en réduisant l'incertitude liée au devenir du foncier agricole. Dans cette communication, nous présentons les résultats d'une méta-analyse de trois recherches desquelles nous avons extrait les résultats propres au secteur de l'élevage de ruminants. La première analyse est une analyse statistique du secteur agricole au sein de la ceinture verte entre 2006 et 2011. La deuxième est une analyse qualitative des facteurs influençant les décisions d'investissement des agriculteurs du sud de l'Ontario. La troisième est une analyse qualitative des structures des réseaux de distribution alimentaire identifiés comme « *community food hubs* ». Les résultats montrent qu'au sein de la ceinture verte, le secteur de l'élevage de ruminants subit de profondes transformations : les activités traditionnelles disparaissant au profit d'élevages plus originaux répondant à une demande exprimée par la population urbaine de la métropole de Toronto.

Inventory, investment dynamics, and opportunities for peri-urban animal farmers: the case of Ontario's Greenbelt, Canada.

AKIMOWICZ M. (1, 2), CUMMINGS H. (2), LANDMAN K. (2)

(1) Université de Toulouse – LEREPS, Manufacture des Tabacs, 21 allée de Brienne, 31042 Toulouse Cedex, France

(2) University of Guelph – SEDRD, LA Building, University of Guelph, N1G-2W1 Guelph ON, Canada

SUMMARY

In peri-urban areas, farms are influenced by urban pressures, more specifically animal farms, whose practices do not match with idealised representations of agriculture. Therefore, their number has decreased quickly. To preserve a viable farming sector near Toronto, the Provincial Government of Ontario, Canada, passed in 2005 the Greenbelt Act. It zones a protected area of more than 400,000 hectares, including environmentally-sensitive spaces such as the Oak Ridges Moraine and the Niagara Escarpment, in which farmland is protected against development. The explicit goal of this policy is to make agriculture the first land use in Ontario's Greenbelt through reducing land access uncertainty. In this communication, we present the results of a meta-analysis of three studies, from which we extracted the results specific to ruminant animal farming. The first analysis is a statistical analysis of the farming sector in the area to become Ontario's Greenbelt between 2006 and 2011. The second one is a qualitative analysis of factors influencing southern Ontario peri-urban farmers' investment decision-making. The third one is a qualitative analysis of the structure of food networks identified as "community food hubs". The results suggest that within Ontario's Greenbelt, the ruminant animal farming sector is experiencing deep transformations: traditional ruminant animal farms exit in favour of non-traditional ruminant animal farms that can respond to a demand expressed by the Toronto urban population.

INTRODUCTION

Dans les espaces périurbains, la coexistence d'une activité agricole avec d'autres types d'activité, en particuliers les activités résidentielles, est à la fois source d'opportunités pour les agriculteurs et à l'origine de conflits entre acteurs (Cadieux *et al.*, 2013 ; Darly et Torre, 2013). C'est notamment le cas pour les éleveurs bovins dont les pratiques ne sont guère compatibles avec les représentations idéalisées de l'agriculture des résidents urbains.

Les acteurs publics, concernés entre autres par les enjeux de souveraineté alimentaire, de protection du foncier agricole et de durabilité des territoires, se sont récemment mobilisés pour mettre en place des politiques favorables au maintien et, si possible, à l'installation d'agriculteurs dans les zones périurbaines. C'est le cas dans l'Ontario où, depuis 2005, le gouvernement provincial a mis en place une politique ambitieuse de protection des terres agricoles à la périphérie

de la métropole urbaine de Toronto : la ceinture verte de l'Ontario (Ontario Ministry of Municipal Affairs and Public Housing, 2005 ; Caldwell and Procter, 2013). Dans la ceinture verte, les réglementations encadrant l'accès au foncier agricole sont renforcées dans l'objectif de créer un espace multifonctionnel au sein duquel le principal usage serait l'agriculture. La politique de ceinture verte définit un cadre juridique qui doit être respecté par les règlements municipaux. Néanmoins, l'élaboration et l'interprétation des règles d'urbanisme à l'échelon municipal peuvent donner lieu à des incohérences entre municipalités, réduisant la visibilité de l'impact de la ceinture verte. En outre, la ceinture verte, en contraignant l'urbanisation des terres agricoles, peut également être interprétée comme un outil de contrôle du développement urbain de la métropole de Toronto.

Dans cette communication, nous nous intéressons à l'impact de la ceinture verte sur la place occupée par l'élevage dans l'espace périurbain de la métropole de Toronto. Notre objectif

est de formaliser rigoureusement un ensemble de tendances qui ont émergé dans le contexte périurbain ontarien qui présente des similitudes avec le contexte périurbain français. Notre méta-analyse s'organise autour des résultats de trois recherches afin de dresser un panorama du secteur de l'élevage périurbain de la ceinture verte, comprendre les dynamiques d'investissement et qualifier l'émergence d'opportunités pour les éleveurs.

1. MATERIEL ET METHODES

1.1. UNE META-ANALYSE DE L'ELEVAGE PERIURBAIN DANS LA CEINTURE VERTE DE L'ONTARIO, CANADA

Cette communication présente les résultats d'une méta-analyse des résultats de trois recherches dont les objectifs sont respectivement de :

- i) réaliser un état des lieux du secteur de l'élevage de ruminants dans la ceinture verte de l'Ontario)

partir des résultats des recensements agricoles de 2006 et 2011 ;

- ii) identifier l'impact de la ceinture verte de l'Ontario sur l'investissement agricole périurbain à travers une analyse des facteurs influençant les décisions d'investissement des agriculteurs ;
- iii) discuter les opportunités en cours d'émergence pour les acteurs du secteur de l'élevage de ruminants de la ceinture verte en recourant au concept de « community food hubs ».

1.2. CARACTERISTIQUES DES RECHERCHES ANALYSEES

Les caractéristiques des trois recherches mobilisées pour réaliser cette méta-analyse sont détaillées dans le Tableau 1. Ces trois recherches ne portent toutefois pas spécifiquement sur le secteur de l'élevage de ruminants. Dans cette communication, nous nous limiterons donc à présenter les résultats concernant le secteur de l'élevage de ruminants ainsi que les résultats généralisables à celui-ci.

Tableau 1 Caractéristiques des trois recherches mobilisées dans cette communication

Référence	Approche	Objectif	Méthodologie	Echantillon
Akimowicz <i>et al.</i> (2016)	Qualitative	Identifier les barrières et les opportunités à l'investissement agricole dans la ceinture verte de l'Ontario	Analyse conjointe des cartes mentales des décisions d'investissement et d'un questionnaire sur les caractéristiques du ménage et de l'exploitation	Echantillon télécologique stratifié (21 agriculteurs dont 9 éleveurs)
Blay-Palmer <i>et al.</i> (2013)	Qualitative	Analyse exploratoire de réseaux de distribution alimentaire (community food hubs) en Ontario	Analyse de cas et interviews approfondies	Echantillon télécologique (19 analyses de cas dont 6 concernent des réseaux impliquant des éleveurs périurbains)
Cummings <i>et al.</i> (2010) & Recensement agricole 2011	Quantitative	Décrire le secteur agricole de la ceinture verte de l'Ontario	Analyse statistique	Recensement agricole 2006 et 2011 (6 261 exploitations agricoles)

2. RESULTATS

2.1. ETAT DES LIEUX DU SECTEUR DE L'ELEVAGE DANS LA CEINTURE VERTE DE L'ONTARIO

Le secteur de l'élevage de ruminants a sensiblement évolué au sein de la ceinture verte entre 2006 et 2011 (Tableau 2).

En 2006, les exploitations de la ceinture verte sont plus petites que les exploitations du reste de l'Ontario (61 ha contre 96 ha), la moitié d'entre elles ont une surface de moins de 28 ha. Cette première observation est cohérente avec la nature périurbaine de la ceinture verte où les exploitations sont en général plus petites, notamment du fait du coût élevé du foncier périurbain. Les deux spécialisations les plus communes au sein de la ceinture verte sont les exploitations « autres élevages » (19,1%) et « bovin allaitant » (14,9%). Cette apparente attractivité du secteur de l'élevage est toutefois à relativiser. Les élevages « bovin laitier » et « ovin et caprin » sont deux des quatre spécialisations les moins représentées, avec respectivement 4,6% et 2,3% des exploitations de la ceinture verte. En outre, parmi ces quatre types de spécialisation, seule la spécialisation « autres

élevages » (chevaux, bisons, lamas, sangliers, abeilles ...) a connu une augmentation du nombre d'exploitations entre 2001 et 2006 (+17 %).

La création de la ceinture verte par le gouvernement provincial de l'Ontario en 2005, soit seulement un an avant le recensement de 2006, n'explique pas à elle seule cette brusque évolution. Trois autres facteurs y participent : la proximité d'un marché important avec des demandes spécifiques (la métropole de Toronto), la proximité avec des résidents urbains dont les représentations idéalisées de l'agriculture ne sont pas conformes avec les pratiques des éleveurs, ainsi que le contexte réglementaire. Ce dernier (quotas de production contrôlés par la Commission de Commercialisation des Produits Agricoles de l'Ontario, restrictions des échanges fonciers) pousse certains éleveurs à investir dans des productions où l'investissement initial en capital est moins élevé. Ces facteurs favorisent l'émergence de nouvelles activités d'élevage dont les tendances, mesurées en nombre de têtes de bétail, sont récapitulées dans le Tableau 2.

Tableau 2 Evolution des populations animales élevées en Ontario

		Ceinture verte			Reste de l'Ontario		
		2006	2011	%	2006	2011	%
Elevage traditionnel	Bovins	118 892	95 039	-20 %	1 863 759	1 646 342	-12 %
	Moutons	30 089	31 668	+5 %	281 073	321 139	+14 %
	Chèvres	4 044	5 342	+32 %	72 070	110 918	+54 %
Elevage non-traditionnel	Daims	666	304	-54 %	7 365	2 718	-63 %
	Lamas et alpagas	516	941	+82 %	3 816	5 342	+40 %
	Bisons	158	261	+65 %	3 948	2 059	-48 %

Nous pouvons observer que les élevages traditionnels de ruminants (bovins, moutons, chèvres) suivent les mêmes tendances que dans le reste de l'Ontario. Néanmoins, au sein de la ceinture verte, les évolutions négatives sont accentuées par rapport à ce qu'elles sont dans le reste de l'Ontario, tandis que les évolutions positives sont atténuées. L'attractivité générale de l'élevage traditionnel semble donc plus faible dans la ceinture verte en lien avec la nature périurbaine du territoire où des conflits peuvent émerger avec les résidents urbains. Au contraire, les élevages non-traditionnels (lamas et alpagas, bisons) semblent, pour leur part, bénéficier du contexte particuliers de la ceinture verte, qui profite aux éleveurs investissant dans des marchés niches à plus forte valeur ajoutée.

Il résulte de cette première analyse que l'existence i) de facteurs économiques peu favorables à l'installation ou à l'agrandissement d'élevages traditionnels, ii) d'une demande spécifique liée au marché urbain de la métropole de Toronto, ainsi que iii) la proximité géographique de la ceinture verte avec ce même marché ont généré une dynamique favorable à l'émergence d'élevages non-traditionnels.

2.2. IMPACT DE LA CEINTURE VERTE DE L'ONTARIO SUR L'INVESTISSEMENT AGRICOLE PERIURBAIN

En offrant un cadre législatif propice au renforcement du contrôle de l'urbanisation des terres agricoles, la politique de ceinture verte a pour objectif de faire de l'agriculture l'usage principal du foncier en son sein. Dans la ceinture verte, les agriculteurs sont en effet supposés bénéficier de plus de certitudes (accès au foncier sécurisé) et, donc, être plus facilement en mesure d'investir pour maintenir un outil de production compétitif.

L'analyse des cartes mentales des systèmes de décision d'investissement des agriculteurs montre une grande variabilité reflétant les objectifs, les valeurs, les préférences, et le contexte socio-technique des agriculteurs interviewés (Akimowicz *et al.*, 2016).

Tout d'abord, les agriculteurs ont développé des systèmes de production très variés. Certains se sont spécialisés et mettent en valeur leur production grâce une forte intégration de leur exploitation au sein d'une filière, tandis que d'autres ont tendance à diversifier leur activité. Cette analyse dichotomique met en lumière l'existence d'un continuum de décisions mêlant spécialisation et diversification de l'activité agricole, contractualisation et vente directe, développement ou non d'activités de transformation des produits agricoles ou encore d'activités récréatives.

Au sein de la ceinture verte, les agriculteurs interrogés ont également mis en exergue la disparition progressive des différents acteurs de la filière : fournisseurs de matériel, transformateurs (abattoirs), services vétérinaires, conseillers techniques (publics notamment). Ce démantèlement progressif de la filière est à l'origine de surcoûts de production provoqués par les distances plus importantes à parcourir pour s'approvisionner ou livrer sa production. L'accès à l'information technique est également plus compliqué. Alors que certains se sont tournés vers la vente directe et les circuits courts pour contrebalancer les effets négatifs de la disparition de la filière, d'autres ont décidé d'augmenter leur insertion au sein de la filière en multipliant les contacts avec leurs fournisseurs.

D'autre part, la mise en place rapide de la politique de ceinture verte, sans concertation avec les agriculteurs, a induit un phénomène de méfiance. Alors que les agriculteurs portant un projet incluant de la vente directe et les jeunes souhaitant s'installer semblent plutôt favorables à la politique de ceinture verte, les agriculteurs sans successeur semblent, au contraire, opposés à cette politique. Ces derniers considèrent leurs terres agricoles comme une source de rente pour leur retraite (en 2006 la moyenne d'âge des agriculteurs était de 54 ans dans la ceinture verte et de 52 ans en dehors) et anticipent une baisse des revenus générés par la vente de leurs terres. Néanmoins, une analyse des prix

du foncier agricole suggère une faible sensibilité à l'existence de la ceinture verte (Deaton et Vyn 2010). En outre, certains agriculteurs ont développé des alternatives en misant sur les énergies renouvelables (panneaux solaires, turbines éoliennes) pour constituer leur pension de retraite.

La ceinture verte est souvent considérée comme une source supplémentaire de réglementations concernant l'usage du foncier agricole. Ce n'est toutefois qu'un cadre législatif renforçant les législations existantes. Cette confusion peut être expliquée, d'une manière générale, par la multiplication des réglementations contraignant l'usage du foncier agricole, et dont les aires d'application varient fortement (réglementations municipales, de l'escarpement du Niagara, de la Moraine des Oak Ridges, ou des autorités de Conservation). Au final, les agriculteurs apparaissent comme découragés par la multiplication des démarches administratives à effectuer pour réaliser un investissement. Enfin, les agriculteurs de notre échantillon souhaitant s'installer et ceux souhaitant agrandir la taille de leur exploitation ont souvent fait état de la difficulté à acquérir de nouvelles terres. Cette difficulté pourrait être la conséquence d'une réglementation visant à interdire la division des parcelles en parcelles de moins de 100 acres (environ 40 hectares). Etant donné les prix élevés du foncier agricole périurbain, l'investissement nécessaire pour s'installer ou s'agrandir est prohibitif. La location reste alors la seule alternative, malgré des baux précaires de un ou deux ans dans la plupart des cas. L'existence de quotas laitiers, souvent liés au foncier, amplifient le coût de l'investissement foncier et n'améliore pas la fluidité des transactions foncières. En conclusion, la ceinture verte souffre d'un manque de visibilité auprès des agriculteurs, notamment les moyens mis en place pour atteindre l'objectif de faire de l'agriculture le principal usage du foncier. Une simplification / coordination / ajustement des différentes réglementations affectant l'usage du foncier agricole permettrait de faciliter la compréhension des réglementations par les agriculteurs. D'autre part, la seule protection des terres agricoles n'apparaît pas, au regard de cette analyse, comme un moyen suffisant pour maintenir un secteur agricole dynamique au sein de la ceinture verte. Les agriculteurs ont besoin de la présence des autres acteurs de la filière afin de pouvoir travailler dans des conditions satisfaisantes et maintenir la compétitivité de leur entreprise.

2.3. LE DEVELOPPEMENT DE « COMMUNITY FOOD HUBS »

Les « *community food hubs* » sont des espaces réels ou virtuels au sein desquels des produits alimentaires sont collectés et distribués à des transformateurs, des détaillants, des restaurateurs, ou d'autres organisations, et qui, en outre, peuvent également offrir un espace pour la réalisation d'autres activités en rapport avec l'alimentation comme la préparation des aliments, la manipulation ou la transformation de produits alimentaires, l'éducation alimentaire, et l'amélioration des conditions d'accès alimentaire (Blay-Palmer *et al.*, 2013).

Ces hubs sont diversifiés, allant de la coopérative à but non lucratif à la plateforme virtuelle de commercialisation de produits frais (Tableau 3). Ils ont toutefois en commun l'objectif de faciliter l'accès à des produits alimentaires locaux de qualité, que ce soit à travers une démarche socialement inclusive ou via une entreprise. Ils reposent sur de solides, et souvent complexes, réseaux d'acteurs et innovent pour surmonter les difficultés. Ils partagent également des contraintes similaires comme un accès difficile au capital ou à des infrastructures appropriées, ce qui peut négativement affecter leur capacité à se développer. Enfin, des activités complémentaires peuvent émerger en fonction de la raison d'être de la structure, des compétences des managers et de la forme institutionnelle de la structure.

En promouvant des relations producteurs/consommateurs de long terme, ces hubs bénéficient aux éleveurs en leur

permettant de réduire l'incertitude économique de leur environnement. Toutefois, une stricte analyse économique ne saurait rendre compte de l'impact de ces hubs. Les objectifs de justice sociale et de durabilité environnementale, souvent

non-explicités, mais néanmoins recherchés, sont autant de bénéfices supplémentaires qui permettent de renforcer la résilience des communautés dans lesquelles ces hubs sont implantés.

Tableau 3 Caractéristiques des « *community food hubs* »

Nom	Raison d'être	Dimension	Innovation	Impacts sur le secteur agricole
Niagara Local Food Cooperative	Marché virtuel connectant producteurs et consommateurs	3 000 \$/mois de vente 19 producteurs, 16 transformateurs et 1 distributeur	Plateforme virtuelle financée par les droits d'entrée des membres	Création d'un marché stable pour la vente des produits agricoles locaux
Plan B Organic Farm	Agriculteur biologique commercialisant des paniers et participant à des marchés	1 300 000 \$/an de vente 6/8 employés et 3 propriétaires valorisant 20 ha	Ferme 'multiple' commercialisation de la production d'agriculteurs locaux et de produits non-saisonniers importés	Développement d'un débouché pour la production de producteurs locaux
Montforte Dairy and Home Farm	Producteur de fromage	2 000 000 \$/an de vente 28 employés	Financement participatif (dividendes rémunérés en fromages)	Collecte la production laitière auprès de 15 exploitants
West End Food Cooperative	Coopérative de distribution alimentaire	600 000 \$/an de vente (viande 8 % et produits laitiers 12 %) 4 000 membres	Coopérative à parties prenantes multiples	3 000 \$/mois d'achat auprès d'agriculteurs locaux
Foodshare	Programme d'accès alimentaire	2 800 000 \$ de revenu annuel 5 000 volontaires et 500 coordinateurs	Source d'approvisionnement diversifiée	Collabore avec 25 exploitations familiales locales
The Local Community Food Centre	Association facilitant l'accès alimentaire	150 000 \$ de dons alimentaires	Valorise les donations pour acheter la production de producteurs locaux	20 000 \$/an d'achat auprès de petits exploitants (viande principalement)

3. DISCUSSION

La méthode employée comporte des limites à ne pas oublier au moment de discuter les résultats. Les trois sources utilisées ont pour objectif de mettre en évidence des dynamiques du secteur agricole (Cummings *et al.*, 2010 ; Akimowicz *et al.*, 2016) et d'explorer l'émergence de réseaux de distribution alimentaire (Blay-Palmer *et al.*, 2013). Les résultats présentés dans cette communication ne sont donc pas représentatifs du secteur de l'élevage de ruminants dans la ceinture verte, hormis l'analyse statistique de Cummings *et al.* (2010). Par conséquent, la portée de cette analyse est à limiter à un rôle exploratoire. En outre, les résultats de l'analyse statistique portent sur une période antérieure à la création de la ceinture verte. Il serait donc intéressant de pouvoir les mettre à jour. Toutefois, les modifications apportées au recensement agricole 2011 ne permettent pas une mise à jour méthodologiquement rigoureuse pour chacune des variables.

Les transformations en cours au sein du secteur de l'élevage de ruminants dans les espaces périurbains de la métropole de Toronto sont le reflet de l'influence urbaine exercée par la proximité de résidents urbains (disparition des formes traditionnelles d'élevage face à la multiplication des contraintes urbaines et émergence de formes non-traditionnelles répondant à une demande spécifique). Dans ce contexte, la ceinture verte pourrait avoir un rôle bénéfique en facilitant le maintien d'exploitations agricoles à proximité de la métropole de Toronto. Toutefois, la seule protection des terres agricoles n'apparaît pas comme une mesure suffisante même si nécessaire. La disparition des acteurs de la filière qui permettaient de valoriser localement la production, la complexité de la réglementation encadrant l'accès au foncier agricole et les pratiques agricoles sont des barrières majeures au maintien d'un secteur agricole dynamique, notamment pour le secteur de l'élevage. Néanmoins des initiatives locales comme les « *community food hubs* » peuvent apporter des solutions locales.

CONCLUSION

Les formes traditionnelles d'élevage sont extrêmement vulnérables à l'urbanisation, notamment du fait de l'existence de conflits entre éleveurs et nouveaux résidents. Les politiques de protection du foncier, bien que nécessaires, ne sont pas suffisantes pour maintenir des exploitations d'élevage performantes. La disparition progressive d'acteurs de la filière et les contraintes spécifiques des espaces urbains sont difficilement compatibles avec une activité d'élevage traditionnelle. Néanmoins, des opportunités existent avec le développement de réseaux locaux valorisant les produits agricoles. La mise en place d'un contexte institutionnel (réglementations, soutien aux différents acteurs de la filière) couplée à un ajustement structurel des exploitations apparaissent nécessaires.

Les auteurs remercient la REA pour son soutien financier (Projet MARSUPIA – Bourse Marie Curie IOF 622830).

Akimowicz M., Cummings H., Landman K., 2016. Land Use Pol., 55, 24-36

Blay-Palmer A., Landman K., Knezevic I., Hayhurst R., 2013. J. Justice Sustain., 18(5), 521-528

Cadieux K.V., Taylor L.E., Bunce M.F., 2013. J. Rural Stud., 32, 307-319

Caldwell W., Procter K., 2013. Farming in Ontario's Greenbelt: possibility grows here. Toronto, Friends of the Greenbelt Foundation

Cummings H., Megens S., Murray D., 2010. Overview of the agriculture sector in the Ontario Greenbelt and comparison to the rest of Ontario 2001-2006. Guelph, University of Guelph

Darby S., Torre A., 2013. Land Use Pol., 33, 90-99

Deaton B.J., Vyn R.J., 2010. Am. J. Agr. Econ., 92(4), 141-155

Ontario Ministry of Municipal Affairs and Public Housing, 2005. Greenbelt Plan 2005. Toronto, Queen's Printer for Ontario