

L'avenir de la campagne québécoise dans le contexte du nouveau droit de l'aménagement

Bernard Vachon

Volume 28, Number 73-74, 1984

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/021656ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/021656ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Vachon, B. (1984). L'avenir de la campagne québécoise dans le contexte du nouveau droit de l'aménagement. *Cahiers de géographie du Québec*, 28(73-74), 223-234. <https://doi.org/10.7202/021656ar>

Article abstract

Current zoning legislation in Québec is embodied in two laws which contradict one another on several points. The agricultural lands protection law limits the zoning powers of regional municipal authorities in rural areas and hampers regional development policies in peripheral areas. A rural milieu is not strictly synonymous with agriculture. It is rather a multiple-use area with close ties to urban areas. Modern Québec rural environments require a global approach to integrated planning. This paper advocates coordination of laws 90 and 125 to this end.

L'AVENIR DE LA CAMPAGNE QUÉBÉCOISE DANS LE CONTEXTE DU NOUVEAU DROIT DE L'AMÉNAGEMENT

par

Bernard VACHON

*Département de géographie,
Université du Québec à Montréal, C.P. 8888, Montréal, H3C 3P8.*

RÉSUMÉ

Le nouveau droit de l'aménagement du territoire au Québec est constitué de deux lois qui s'opposent sur plusieurs points. La loi sur la protection du territoire agricole limite le pouvoir d'aménagement du milieu rural conféré aux MRC par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, tout en entravant les politiques de développement régional et de revitalisation dans les régions périphériques. L'espace rural n'est pas exclusivement un espace agricole : c'est un espace polyvalent et étroitement lié à l'espace urbain. La ruralité québécoise contemporaine nécessite une approche globale et intégrée de l'aménagement du territoire. Ce texte prêche en faveur d'une harmonisation des lois 90 et 125 afin que l'aménagement se fasse aussi à la campagne.

MOTS-CLÉS: Protection du territoire agricole, espace rural, espace agricole, urbanisation diffuse, aménagement du territoire, développement régional, relations ville-campagne, municipalité régionale de comté.

ABSTRACT

The Future of Rural Québec in Light of Recent Zoning Legislation

Current zoning legislation in Québec is embodied in two laws which contradict one another on several points. The agricultural lands protection law limits the zoning powers of regional municipal authorities in rural areas and hampers regional development policies in peripheral areas. A rural milieu is not strictly synonymous with agriculture. It is rather a multiple-use area with close ties to urban areas. Modern Québec rural environments require a global approach to integrated planning. This paper advocates coordination of laws 90 and 125 to this end.

KEY WORDS: Agricultural lands protection law, rural environment, agricultural space, urban sprawl, planning regional development, urban-rural relationships, regional municipal authorities

*
* *
*

En adoptant les lois 90 (*Protection du territoire agricole*) et 125 (*Aménagement et Urbanisme*) le Gouvernement du Québec se dotait d'un cadre législatif d'aménagement du territoire.

Alors que ces lois devraient constituer deux volets harmonieusement intégrés d'une législation globale d'aménagement du territoire, elles s'opposent sur plusieurs points, compromettant ainsi sérieusement les finalités d'une gestion planifiée des espaces habités. La loi 90 s'affirme comme loi anti-urbanisation tandis que la loi 125, subordonnée à la loi 90 et limitée dans son application aux enclaves urbaines des MRC et à leurs maigres couronnes de développement, risque de s'atrophier dans une action davantage articulée à la problématique du développement urbain de l'espace, qu'à un souhaitable et nécessaire renouvellement de la relation ville-campagne.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: UNE PRIORITÉ NOUVELLE CHEZ NOS GOUVERNANTS

Le long cheminement de cette priorité

Deux études révélant la nature et les incidences des problèmes en matière de développement urbain au Québec ont notamment contribué à faire prendre conscience au gouvernement de l'urgence d'intervenir dans le processus d'organisation et de gestion des espaces municipaux. Il s'agit des rapports des Commissions d'enquête La Haye et Castonguay, remis respectivement en 1968 et en 1976. L'incohérence de l'utilisation du sol, la dilapidation des bonnes terres agricoles au profit d'une urbanisation sauvage et coûteuse, le morcellement et le déséquilibre des agglomérations municipales étaient parmi les problèmes les plus sérieux que soulevaient ces documents.

Cette prise de conscience gouvernementale donne rapidement lieu à une volonté d'intervention qui se concrétise par une cascade de projets et d'avant-projets: le *Plan REMUR — Renouveau municipal et régional* en 1970, la *Proposition de réforme des structures municipales* en 1971, le *Projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement* en 1972, puis, en 1976, l'*Avant-projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement*. Tous ces documents seront contestés par les municipalités, parce que « la philosophie qui se dégageait des propositions gouvernementales de l'époque en était une de globalisation de tous les aspects de la trame urbaine du Québec et d'ordonnement méthodique et contrôlé, du haut vers le bas, de tout acte futur en matière d'aménagement » (Lafond, 1981, p. 48).

La réduction du nombre de municipalités par le biais d'un processus systématique de fusion était d'autre part au cœur de plusieurs de ces projets. On se souviendra qu'en 1971, Maurice Tessier alors ministre des Affaires municipales sous le gouvernement libéral de Robert Bourassa, avait été évincé de son poste pour avoir préconisé une réforme municipale axée sur le principe de la fusion.

Instruit de cette expérience, le Parti québécois, qui accède au pouvoir en 1976, abandonne l'idée des fusions municipales. La réforme en profondeur qui sera entreprise dès 1978 s'engage, selon les propos du sous-ministre actuel, Me Patrick Kenniff, à « revaloriser et à renforcer le pouvoir local, notamment en redonnant une plus grande autonomie financière aux municipalités, en affirmant l'autonomie de choix du milieu local, en aménagement et en fondant ces espoirs de revalorisation sur des mécanismes qui encouragent les citoyens à prendre en mains leurs propres affaires » (Kenniff, 1981, p. 12).

L'aboutissement ultime de cette vaste réforme du droit municipal qui, tout au long de sa réflexion et de son exécution allait être inspirée par le principe de la décentralisation administrative, devait être la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Un champ d'intervention encore mal compris

Aménager l'espace, c'est aménager la croissance avec le double souci de favoriser l'expansion des forces économiques et d'en corriger les effets pernicious au regard de la distribution sociale et de la répartition géographique. Planifier n'est pas seulement discipliner les flux existants, c'est aussi susciter des forces nouvelles (Le Coz, 1977, p. 14).

Bien qu'il soit difficile d'apporter une définition totalement satisfaisante de l'aménagement du territoire, celle de Jean Le Coz a le mérite de réunir les deux principes moteurs de cette action d'organisation volontaire de l'espace. Elle met en évidence deux dimensions aussi importantes l'une que l'autre : l'acte interventionniste qui vise à stimuler la croissance économique et à en faire partager équitablement les effets à la population, et celui qui vise à discipliner la dynamique de croissance et à en corriger les effets non désirables. L'aménagement d'un territoire ne peut être complet sans ce double processus de stimulation et de correction. Alors que l'action corrective fait appel au cadre législatif et à la réglementation, la stimulation des conditions de bien-être équitablement réparties sur le territoire, nécessite des politiques de développement hiérarchisées et intégrées.

De 1978 à 1983, l'Assemblée nationale compose pièce par pièce la mosaïque législative du nouveau droit de l'aménagement au Québec. La *Loi sur la protection du territoire agricole* est sanctionnée en décembre 1978. Elle est suivie de cinq décrets établissant le zonage agricole sur tout le territoire habitable non urbain du Québec au sud du 50^e parallèle nord. Il s'agit, selon les termes du ministre de l'Agriculture, Jean Garon (1978), d'un « préalable à l'aménagement du territoire ».

En novembre 1979, la *Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme* est sanctionnée et s'accompagne d'un processus de mise en place des municipalités régionales de comté (MRC). En septembre 1983, 94 municipalités régionales de comté sont constituées, une seule est à venir.

Quant à la politique de développement du territoire, le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, François Gendron, dépose à l'été 1983 son projet intitulé « *Le choix des régions* » (MADQ, 1983). Au moment où cet article est écrit, le document est inscrit à l'ordre du jour du congrès de l'Union des municipalités régionales de comté et semble devoir faire l'objet d'une vive réaction de la part des élus municipaux qui y sont réunis.

Avec ces deux pièces législatives (lois 90 et 125) et le dépôt d'un projet de politique de développement régional, le gouvernement du Québec est-il judicieusement engagé sur la voie de la maîtrise du développement de son territoire? En d'autres termes, est-ce que la politique d'aménagement du Québec est de nature à favoriser les conditions de bien-être sur l'ensemble du territoire habité? De façon plus spécifique, est-ce que cette politique pourra contribuer à valoriser le rôle des espaces ruraux au sein d'une *civilisation urbaine*, où la relation ville-campagne repose beaucoup plus sur la complémentarité et l'intégration que sur la dualité? Malheureusement, des vues souvent opposées et le manque d'harmonisation entre les lois 90 et 125 soulèvent un doute sérieux et obligent à une analyse plutôt critique d'un premier bilan, moins de cinq ans après l'entrée en vigueur desdites lois.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EST-IL MAL PARTI ?

Alors que la pratique de l'aménagement du territoire ne peut être que globale, la législation québécoise en cette matière repose sur une division marquée ayant pour

résultat, à toutes fins utiles, de dissocier les espaces urbains des espaces ruraux. « L'espace à prendre en compte par l'aménageur n'est pas un espace géographique traditionnel, c'est un espace de relations, c'est un espace économique et social qui est polarisé » (Jung, 1971, p. 286). Jacques Jung insiste vigoureusement sur la nécessaire solidarité des développements urbains et ruraux. Le maintien voire le renforcement de l'opposition entre villes et campagnes par des politiques structurelles interdit toute planification efficace, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Cette opposition entre villes et campagnes se retrouve dans le nouveau droit de l'aménagement du Québec du fait de l'existence d'une loi sectorielle d'affectation agricole (Loi 90) qui soustrait aux prérogatives de la loi globale d'aménagement (Loi 125) une partie importante de cet *espace économique et social* dont elle a le mandat d'assurer l'aménagement intégré. Dans la longue procédure (plus de quatre ans) qui a présidé à l'élaboration de la loi 125, le ministre Jacques Léonard n'avait vraisemblablement pas envisagé ni l'ampleur ni la pleine autonomie de la loi 90, laquelle allait ainsi exercer un rôle déterminant sur l'espace rural. La conception qu'il se fait de la relation ville-campagne rejoint celle de Jung. Ainsi affirme-t-il : « L'une ne va pas sans l'autre : la ville et la campagne constituent un ensemble régional à la fois intégré et complémentaire. (...) L'harmonie n'implique pas l'uniformité ; au contraire, elle suppose que chaque composante complète l'autre selon ses fonctions propres ». (Léonard, 1982, p. 21).

Le zonage agricole contre l'aménagement

Une loi antiurbanisation

Invoquant l'urgence de protéger les terres agricoles contre l'étalement urbain et leur appropriation pour des fins autres qu'agricoles, le ministre de l'Agriculture fait adopter en décembre 1978 une loi sectorielle de protection des terres agricoles. Il prend ainsi de vitesse son collègue à l'aménagement, imposant une utilisation exclusive, l'agriculture, à un vaste territoire qualifié d'agricole.

Il importe ici de préciser que la *Loi sur la protection du territoire agricole* n'est pas une loi de mise en valeur des terres ; elle n'est pas non plus une loi d'assistance à l'agriculture au sens économique du terme. Il s'agit d'une *loi de zonage*, d'une loi d'affectation du sol caractérisée par une série d'interdits et pouvant s'appliquer à toute partie du territoire du Québec que le gouvernement identifie par décret comme « région agricole désignée ». L'adoption de la loi a été accompagnée d'un premier décret recouvrant plus de 600 municipalités de la plaine du Saint-Laurent et de la vallée de l'Outaouais. Cinq autres décrets allaient lui succéder.

Chaque nouvelle « région agricole désignée » fait l'objet d'un plan provisoire identifiant l'aire retenue pour fins de contrôle dans chacune des municipalités de ladite région. Ce plan fait l'objet d'une négociation entre la partie gouvernementale, représentée par la Commission de protection du territoire agricole (CPTA), et la corporation municipale afin d'arriver à une entente sur la « zone agricole » définitive de la municipalité. Lorsqu'il n'y a pas d'entente, la Commission de protection du territoire agricole rédige un projet de zonage permanent qui est acheminé au gouvernement pour adoption.

Les contraintes de la loi touchant la zone agricole s'appliquent intégralement dès l'adoption d'un décret d'une région agricole désignée. Ces contraintes sont les

suivantes et seule la Commission de protection du territoire agricole est habilitée à accorder une autorisation d'action contraire :

- 1) Une personne ne peut utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture.
- 2) Une personne ne peut utiliser une érablière à une autre fin, ni y faire la coupe des érables, sauf pour des fins sylvicoles de sélection ou d'éclaircie.
- 3) Une personne ne peut effectuer un lotissement dans une région agricole désignée. À cet égard, sont considérés comme contigus des lots ou parties de lots qui seraient contigus s'ils n'étaient séparés par un chemin public et ne peuvent en conséquence être vendus séparément.
- 4) Une personne ne peut procéder à l'enlèvement du sol arable pour fins de vente, ni y étendre en superficie une telle exploitation déjà commencée.

Ces quatre interdictions donnent à la loi un pouvoir de contrôle sur l'utilisation des territoires désignés comme étant agricoles par le Gouvernement. En empêchant leur subdivision et leur utilisation non agricole, elles n'en assurent pas pour autant leur mise en valeur agricole. Toutefois, elles constituent des contraintes d'une très grande efficacité pour freiner le processus de diffusion urbaine en milieu rural, d'autant plus que le zonage agricole encercle de très près les espaces urbains.

Ainsi, à titre de loi antiurbanisation, la *Loi de la protection du territoire agricole* constitue une législation d'une rare puissance. Cependant, du point de vue de l'aménagement, elle constitue un *préalable* trop contraignant. « Le monde rural n'est pas un système clos, il ne peut être aménagé de façon autarcique, et surtout pas avec des réflexes de défense contre le monde urbain » (Jung, 1971, p. 289).

Une vision trop large du zonage agricole

Les dispositions de la loi ne précisent pas les territoires où elle s'applique. C'est le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) qui, par le biais de la Direction de la protection du territoire agricole, détermine l'étendue des « régions agricoles désignées » et qui négocie, par l'intermédiaire de la Commission de protection du territoire agricole, les « zones agricoles » définitives au niveau de chaque municipalité.

Or il est vite apparu, suite à la délimitation des six « régions agricoles désignées » qui ont été décrétées et des plans provisoires qui les accompagnaient, que la volonté gouvernementale (MAPAQ) de zonage agricole dépassait largement les terres à haut et bon rendement agricole. C'est ainsi que les plateaux du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie, désertés par l'agriculture commerciale et souffrant de dévitalisation économique, ont été zonés, de même que plusieurs autres secteurs à faible potentiel agricole et où la menace urbaine est tout à fait inexistante. Dans ses négociations avec les municipalités, la CPTA s'est montrée intransigeante, ne cédant pratiquement pas de terrain aux municipalités demandereses.

Sur les plateaux de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent, le zonage agricole recouvre très souvent 70% à 80% des territoires municipaux alors que les superficies des fermes actives n'occupent pas 20% de ces espaces.

L'examen des cartes municipales de zonage agricole révèle l'ampleur de l'emprise de la loi 90, les zones blanches étant limitées à des enclaves restreintes constituées de l'aire bâtie (villes ou villages) et d'une mince couronne prévue pour le développement futur.

Une Commission à la fois juge et partie

L'application de la loi est assurée par la Commission de protection du territoire agricole. Il s'agit d'un organisme composé d'au plus sept membres qui est mandaté par le gouvernement pour assumer les tâches suivantes :

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

Les décisions de la CPTA reposent sur le principe de la discrétion administrative prenant en considération notamment « les conditions biophysiques du sol et du milieu, les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture et les conséquences économiques qui découlent de ces possibilités, l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région, ainsi que l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole ».

La Commission de protection du territoire agricole, qui voit à l'application de la loi, rend des décisions sur des demandes d'affectations autres qu'agricoles alors que sa raison d'être est précisément de protéger les terres zonées agricoles, ce qui la place dans une situation institutionnalisée de conflit d'intérêt. Ayant préséance sur la *Loi d'aménagement et d'urbanisme*, la loi sur la protection du territoire agricole n'a à rendre de comptes à aucune autorité de planification supérieure.

Par exemple, une demande pour fins résidentielle, commerciale, ou industrielle en territoire zoné constitue, pour les membres de la Commission, une atteinte à l'intégrité et à l'homogénéité de la zone agricole et le « fardeau de la preuve » repose sur le demandeur. Or, l'évaluation de cette preuve se fait par les membres de la Commission selon des critères très larges, voire aléatoires, auxquels nous avons fait référence plus haut (art. 12 de la loi) et dont la justification s'explique par le caractère discrétionnaire dont le législateur a voulu doter la Commission. Ainsi, des efforts visant la revitalisation économique d'une région par l'application d'une stratégie de diversification des activités en milieu rural, n'ont pas, légalement, à être pris en considération.

Autant cette loi est valable et acceptable dans le contexte des terres à haut potentiel agricole (catégories 1, 2, 3, 4) ou soumises à de fortes pressions urbaines, c'est-à-dire des terres visées par les tout premiers décrets, autant elle apparaît non fondée et abusive dans les régions périphériques victimes d'exode rural, où les conditions biophysiques et climatiques ainsi que l'éloignement des marchés empêchent le développement d'une agriculture d'entreprise rentable et militent en faveur d'une approche intégrée de développement, faisant appel à la mise en valeur de toutes les ressources du milieu.

Une loi sectorielle qui érode le pouvoir d'aménagement des MRC

Les principes de la décentralisation et du « droit à la diversité » qui constituent la trame de la réforme municipale et que l'on semble déterminé à concrétiser par la

réaffirmation du pouvoir local, ont conduit à l'adoption récente, par l'Assemblée nationale, de lois qui effectivement ouvrent des horizons nouveaux aux municipalités et laissent présager de la conquête de cette autonomie municipale. Les plus importantes sont la *Loi sur la fiscalité municipale*, la *Loi sur la démocratie municipale*, la *Loi sur les ententes intermunicipales* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Si la *Loi sur la fiscalité municipale* doit procurer au pouvoir local son autonomie financière, c'est la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui doit lui procurer son autonomie quant à l'organisation spatiale de son territoire et ainsi lui garantir « diversité » et « possibilités de choix ». L'objectif principal visé par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, c'est en effet que la collectivité prenne en charge l'aménagement de son territoire.

Or, les objectifs de cette loi fondée sur le principe de la décentralisation se butent contre les structures d'une monumentale et toute puissante loi sectorielle basée sur la centralité du pouvoir exécutif : la *Loi sur la protection du territoire agricole*.

Les municipalités régionales de comté, qui ont été mises en place suite à certaines dispositions de la loi 125 et qui ont pour seul et unique mandat actuel de préparer le schéma d'aménagement de leur territoire, voient leur pouvoir d'intervention sur l'organisation volontaire de l'espace substantiellement érodé par l'emprise du zonage agricole dont la gestion leur échappe totalement. Leur action d'aménagement ne peut s'exercer que sur un espace résiduel. La Commission de protection du territoire agricole n'étant, de par la spécificité de son mandat, nullement concernée par les questions d'aménagement du territoire, elle ne peut être considérée comme un interlocuteur valable. En outre, dans la préparation de leurs plan et règlement d'urbanisme, les municipalités locales sont aussi gênées par la présence du zonage agricole.

Une entrave au développement régional

Parce que la *Loi sur la protection du territoire agricole* a préséance sur la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, parce qu'il n'y a pas de protocole d'harmonisation entre les deux lois, parce que la Commission de protection du territoire agricole juge, de par son mandat, toute utilisation non agricole en territoire zoné comme une agression à ce territoire, enfin, parce que la loi recouvre un espace qui débord largement le domaine des bonnes terres agricoles, il devient inévitable que l'application de cette loi apparaisse dans certaines régions comme une entrave au développement régional.

Il y a des espaces ruraux au Québec qui tiennent leur réalité d'une histoire, d'une économie et d'une technologie révolues et qui, bien malgré elles, ne peuvent compter sur la seule agriculture pour assurer leur redressement économique et le maintien de leur population. Une attitude trop rigide vis-à-vis une utilisation non agricole dans des secteurs victimes de dévitalisation économique et démographique peut nuire à des initiatives d'exploitation polyvalente et intégrée des ressources et ainsi constitue une entrave à des stratégies de développement régional.

Dans son document *Le choix des régions*, le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, François Gendron, invite les régions « à développer des mécanismes et surtout des habitudes nouvelles de concertation » (Gendron, 1983, p. 5). Ayant opté pour un développement des régions par les régions, le ministre

affirme l'engagement du gouvernement à donner plus d'espace au développement régional à l'intérieur de son administration, ce qui pourra signifier «une transformation et un ajustement de certaines politiques sectorielles» (*idem*).

Dans cette perspective du développement régional intégré, le zonage agricole ne peut plus ignorer les prétentions légitimes d'autres activités économiques à utiliser des espaces en milieu rural et particulièrement là où l'agriculture est peu ou pas présente. Il faut dépasser l'antiurbanisation pour développer et aménager la campagne. Pour cela il faut promouvoir et instaurer une grande politique d'aménagement où les notions urbaines et rurales, telles qu'elles sont interprétées aujourd'hui, disparaissent. Des transformations et des ajustements à la loi 90 s'imposent de toute évidence.

La loi 125: des pouvoirs aux municipalités rurales mais peu de moyens

Une réforme municipale bien engagée

Comme il a été mentionné plus haut, la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme s'inscrit dans une réforme profonde du droit municipal tendant à revaloriser et à renforcer le pouvoir local. Ayant reconnu que les *frontières* administratives des municipalités ne correspondaient plus, dans la majorité des cas, au territoire sur lequel évoluent les collectivités locales, la recherche d'un espace socio-économique plus conforme à la réalité s'imposait. Notamment, il fallait consacrer dans les nouvelles limites territoriales, l'interpénétration des villes et des campagnes due tout particulièrement à la mobilité croissante des populations tant rurales qu'urbaines.

Les réformes des structures municipales vécues en Suède et en France au cours des quinze dernières années ont été des enseignements de premier plan pour l'expérience québécoise. Ainsi en fut-il de la réforme des collectivités locales en Grande-Bretagne. Le rapport de la Commission royale dite Redcliffe-Maud dénonçait dans ses conclusions l'opposition entre villes et campagnes car elle interdit toute planification efficace, notamment en matière d'aménagement du territoire. Il était proposé que les nouvelles unités territoriales soient conçues dans l'idée d'une certaine interdépendance de la ville et de la campagne.

La réforme québécoise a maintenu les municipalités locales et leurs administrations respectives, les regroupant toutefois sous une autorité supra-municipale, les municipalités régionales de comté (MRC), dont l'extension spatiale se veut plus conforme à la réalité socio-économique des populations concernées. Dans un premier temps le rôle des municipalités régionales de comté se limite à la préparation du schéma d'aménagement, mais il est à prévoir qu'à moyen terme d'autres responsabilités viendront s'ajouter.

La municipalité rurale, un partenaire défavorisé

La municipalité régionale de comté, qui est fondée sur la reconnaissance de l'unicité ville-campagne, a un long cheminement à faire pour rendre réel et effectif ce pouvoir conféré par la loi 125 aux municipalités rurales par lequel elles ont la possibilité d'affirmer leur spécificité et de défendre leurs intérêts de développement et d'aménagement au sein du conseil *supra-municipal*. Même si dans la majorité des

municipalités régionales de comté la formule de représentation au conseil de la MRC assure un vote prépondérant aux municipalités rurales, le peu de ressources financières et humaines, le manque de *traditions de développement* et l'absence sur leur territoire d'infrastructures privilégiées par la *logique de localisation* des investissements économiques, risquent de faire perdurer le clivage structurel entre le noyau urbain et la couronne rurale. Il s'ensuivrait une opposition ville-campagne de fait, transcendée par la réalité socio-économique supra-municipale.

L'espace rural doit être considéré comme une composante ayant ses caractéristiques propres, sa spécificité, à l'intérieur de l'espace de relations qu'est le territoire de la MRC à aménager. L'espace rural ne doit pas être envisagé comme un espace situé à côté de l'espace urbain mais autour, avec interpénétration de cet espace.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE C'EST AUSSI L'AMÉNAGEMENT DES CAMPAGNES

La reconnaissance de l'unicité ville-campagne oblige les pouvoirs publics et les professionnels de l'aménagement à adopter une *attitude* (Monod, 1971, p. 30) globale qui intègre ces deux milieux tout en leur reconnaissant une spécificité et une dynamique propres.

La nouvelle problématique de l'aménagement de l'espace rural

Pendant longtemps l'espace rural a constitué un milieu relativement clos et stable. Ce fait était attribuable à l'homogénéité de l'occupation du sol, à la nature des techniques utilisées, à l'étroitesse des déplacements et aussi à la forte concentration des fonctions et des populations urbaines.

Au cours des quatre dernières décennies, de profondes transformations se sont opérées dans l'espace rural y modifiant de fond en comble la problématique de l'aménagement. L'évolution technologique des transports, qui a changé de façon drastique les conditions des communications et télécommunications, est une des causes principales des modifications du système des relations ville-campagne. La souplesse d'utilisation du camion, le recours généralisé à l'automobile, l'amélioration des performances de moyens de transport traditionnels, le téléphone, la radio et la télévision ont créé une situation nouvelle aux horizons élargis. Il s'agit ici de causes endogènes qui ont contribué à la transformation de la campagne.

Aux causes internes, liées à l'utilisation et à l'assimilation de technologies, de processus de production et de valeurs sociales venues de l'extérieur, s'ajoutent les causes exogènes provenant de l'action directe du nouveau pouvoir urbain sur la campagne. Il s'agit ici du déploiement dans l'espace rural de fonctions liées à la satisfaction de besoins des populations urbaines : villégiature, plein air, résidence à la campagne, tourisme. La présence permanente ou temporaire des citadins à la campagne fait apparaître diverses formes de concurrences relatives à l'affectation du sol.

Une autre conséquence de la présence des citadins à la campagne, c'est l'émergence de la disparité des conditions de vie entre les habitants des villes et les résidents de la campagne. Vu sous cet angle, l'espace rural devient une *zone à équiper* (Babouin, 1979, p. 140).

Ainsi, du fait de sa nouvelle dynamique interne et de ses nouveaux rapports avec la ville, l'espace rural présente une problématique d'aménagement profondément modifiée. Dans cette problématique, la campagne n'est pas que victime et les facteurs de changements ne sont pas que des agresseurs des paysages et des valeurs traditionnelles. La campagne est avant tout un espace, un espace agricole et forestier bien sûr, mais aussi un espace complémentaire à l'espace urbain pour la satisfaction de certains besoins chez des milliers de travailleurs qui, compte tenu des modes de production du système économique, n'ont pas d'autres choix que celui de vivre en milieu urbain ou à proximité de celui-ci.

L'enjeu de l'aménagement rural est alors de prendre en considération cette nouvelle répartition de l'espace rural entre les grandes utilisations : production, résidence, nature, à travers une approche globale qui reconnaît le fait irréversible de la propension de certaines manifestations urbaines à la campagne. Le défi est d'assurer et d'encadrer ce processus de changement dans le respect de la spécificité du milieu rural. La recherche de cette spécificité est complexe — certains auteurs la nient — et la tentation est grande d'adopter des mesures radicales de type anti-urbanisation pour sauvegarder l'image agreste qu'on aime bien entretenir.

S'il ne fait pas de doute qu'il faille accorder une place importante à l'activité agricole en milieu rural, il importe toutefois de reconnaître que celle-ci est une fonction parmi d'autres et qu'en conséquence, une démarche visant à favoriser l'organisation de l'espace en milieu rural, se doit de prendre en considération tous les aspects de la nouvelle ruralité. L'aménagement agricole ne doit pas se substituer à l'aménagement rural.

La nouvelle ruralité québécoise

L'espace rural québécois, comme celui de tous les pays industrialisés, a subi de profondes transformations au cours des dernières décennies. Dans le cadre d'une recherche poursuivie au Département de géographie de l'université du Québec à Montréal¹, des efforts sont conduits pour préciser les principales caractéristiques de la campagne québécoise contemporaine. Les premiers résultats d'une enquête faite à l'été 1983 auprès de la population et des institutions de quelque 32 municipalités rurales réparties dans trois MRC appartenant à des régions offrant des profils socio-économiques différents (région rurale péri-urbaine, région rurale en développement, région rurale victime de dévitalisation), confirment plusieurs aspects des modèles théoriques élaborés sur la base d'expériences étrangères. Ainsi, l'exode agricole suivi, dans les régions éloignées, par l'exode rural, l'expansion de la fonction résidentielle permanente par des citadins ayant leur travail à la ville, le *choix* de la campagne comme cadre de vie, la pratique de l'agriculture à temps partiel, l'origine citadine de plusieurs ménages, le déploiement des équipements de loisirs et de villégiature, l'implantation de l'industrie artisanale, la diversification du secteur tertiaire et parallèlement, le rétrécissement des espaces en culture dans certaines régions, témoignent d'une transformation de la campagne québécoise vers une plus grande hétérogénéité de son peuplement. L'interpénétration de la ville et de la campagne est sous-jacente à cette mutation.

La problématique nouvelle de la ruralité québécoise doit donner lieu à une approche spécifique d'aménagement rural, intégrée à une démarche globale d'aménagement qui considère simultanément l'espace urbain et l'espace rural dans un

même espace de relations. Le but premier de l'aménagement rural sera de planifier la polyvalence et de promouvoir l'accessibilité à des emplois variés (Cloke, 1983 ; Hodge et Whitby, 1981 ; Biancarelli, 1980).

DES REDRESSEMENTS QUI S'IMPOSENT

Appliquée dans des secteurs où les sols ont un haut potentiel agricole et où la pratique de l'agriculture constitue une activité rentable, la *Loi sur la protection du territoire agricole* se trouve pleinement justifiée. Là toutefois où les terres sont peu ou pas exploitées à cause de leurs faibles aptitudes ou de l'éloignement des marchés — ce qui, au Québec, va souvent de pair —, la loi 90 apparaît comme une entrave à l'élaboration de stratégies de développement régional visant à revitaliser une économie traditionnelle en déclin. Elle apparaît donc comme une loi antiaménagement.

La loi 90 ne doit plus entraver la pleine réalisation de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sur l'ensemble du territoire. La responsabilité de la protection du territoire agricole doit être confiée aux municipalités régionales de comté, le zonage agricole étant ramené à son rôle d'outil d'aménagement entre les mains d'un organisme dont la première responsabilité est précisément de planifier les destinées de son territoire dans le respect de l'autonomie des populations locales.

Conformément à certaines dispositions de la *Proposition d'harmonisation de la Loi sur la protection du territoire agricole et du Projet de Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, présentée par le secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation :

«les municipalités régionales de comté pourraient préparer un règlement de zonage agricole dont le contenu reprendrait les interdictions prévues à la Loi sur la protection du territoire agricole. La gestion de ce règlement se ferait dans le respect des objectifs de la loi 90. Les interdictions liées au zonage agricole seraient levées moyennant un certificat d'autorisation qui serait émis selon des normes à être définies par la municipalité régionale de comté en collaboration avec la Commission de protection du territoire agricole» (Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation, 1979).

Le caractère discrétionnaire du processus de décision relatif aux demandes d'autorisation serait ainsi largement atténué (Giroux, 1980). Ces modalités d'harmonisation ont le mérite de souscrire aux principes de la décentralisation, de favoriser la prise en compte des particularités régionales et locales et de permettre la définition de normes qui soient aussi plus conformes à cette réalité régionale. Alors seulement la loi 125 pourra être qualifiée de globale et intégrée.

Au secrétariat à l'Aménagement et au Développement régional, on croit que les pressions exercées par les municipalités régionales de comté et les divers organismes de concertation œuvrant au niveau régional vont obliger à des modifications substantielles des lois d'aménagement, notamment de la loi 90. Il importe que les ministères concernés et le gouvernement en général soient disposés à favoriser ces changements et qu'ils aient des alternatives progressistes à proposer, alternatives appuyées sur une définition élargie de l'espace rural et sur une volonté réelle de décentraliser le pouvoir d'aménagement.

À ces conditions seulement pourront se réaliser les ambitions sous-jacentes à la politique de décentralisation du ministère des Affaires municipales lesquelles sont partagées par le secrétariat à l'Aménagement et au Développement régional :

La diversité des milieux de vie n'est pas qu'une manière d'agrémenter le paysage. Elle est le reflet des traditions, des goûts et des aspirations des communautés. La diversité est aussi,

encore plus fondamentalement, une condition d'exercice de la liberté : à l'opposé de la diversité loge l'uniformité, et dans l'uniformité, les possibilités de choix sont limitées, pour ne pas dire inexistantes (Kenniff, 1981, p. 89).

NOTE

¹ *L'espace rural québécois : un espace à redéfinir et à aménager*. Cette étude, dirigée par Bernard Vachon avec la collaboration de Guy Lemay et Frank Remiggi, professeurs au Département de géographie de l'UQAM est subventionnée par le Conseil de la recherche en sciences humaines du Canada.

BIBLIOGRAPHIE

- BABOUIN, Robert (1979) *Économie et aménagement de l'espace rural*, PUF, l'Économiste.
- BLACKSELL, Mark and GILG, Andrew (1981) *The Countryside : Planning and change*. Boston, George Allen and Unwin.
- CASTELLS, Manuel (1972) *La question urbaine*, Maspero.
- CLOKE, Paul J. (1983) *An Introduction to Rural Settlement Planning*. Boston, Methuen.
- DUGAS, Clermont et al. (1979) *La problématique du développement en milieu rural*, UQAR-GRIDEQ.
- GARON, Jean (1978) Conférence prononcée à Joliette dans le cadre des audiences publiques qui ont précédé le dépôt de la loi 90.
- GENDRON, François (1983) *Le Choix des régions*, ministère au Développement et à l'Aménagement régional, Québec.
- GIROUX, Lorne (1980), *Le nouveau droit de l'aménagement... ou l'enfer pavé de bonnes intentions*, Revue générale de Droit, vol. 11, Québec.
- HODGE, Ian and WITHBY, Martin (1981) *Rural Employment*. London, Methuen.
- JUNG, Jacques (1971) *L'aménagement de l'espace rural, une illusion économique*, Calmann-Levy.
- KAYSER, Bernard (1970) Nécessité et difficultés de l'aménagement de l'espace rural. *Aménagement du territoire et développement régional*. Tome III, la documentation française.
- _____ (1978) *Le nouveau système de relations villes-campagnes*, Remica 02, Centre National de La Recherche Scientifique.
- KENNIFF, Patrick (1981) « Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois : bilan et perspectives d'avenir ». *Revue de droit*, 12(1), Université de Sherbrooke.
- LAFOND, Nicole (1981) « Récents développements en droit municipal au Québec ». *Revue de droit*, 12(1), Université de Sherbrooke.
- LÉONARD, Jacques (1982) « La MRC, une institution politique d'avenir », *Municipalité*, M.A.M. Québec.
- MENDRAS, Henri (1967) *La fin des paysans*, SEDEIS.
- MONOD, Jérôme (1978) *L'Aménagement du territoire*. PUF.
- QUÉBEC, Assemblée nationale (1978) *Loi sur la protection du territoire agricole*, Éditeur officiel du Québec.
- _____ (1979) *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Éditeur officiel du Québec.
- VACHON, Bernard (1981) *La Loi sur la protection du territoire agricole et le développement de l'espace rural dans l'Est du Québec*. Actes du colloque portant sur « L'impact des lois 90 et 125 dans l'Est du Québec, GRIDEQ », Rimouski, Université du Québec à Rimouski.
- _____ (1981) *Le Soleil, Polémique avec le ministre Jean Garon sur l'application de la loi 90 sur les hautes terres du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie* : les 7, 15 et 30 janvier.
- _____ (1981) *Le Soleil, Dans l'arrière-pays de l'Est du Québec, la loi 90 ou le zonage de la misère*, 21 sept.
- _____ (1982) « Le zonage agricole contre l'aménagement » *Réseau*, 13(6).
- _____ (1982) *Agriculture in Québec; its Geography, the Status of its producers and the Agricultural Zoning Law*, conférence prononcée dans le cadre du Congrès annuel de la Western Socise Science Association, Denver, Colorado, U.S.A.
- _____ (1983) *L'aménagement du territoire ne peut être subordonné à une loi sectorielle ; pour une harmonisation des lois 90 et 125*. Communication prononcée au Congrès de l'ACFAS à Trois-Rivières.
- _____ (1983) *Urbanisation périurbaine et protection du territoire agricole au Québec*, Actes du Colloque international d'Aménagement rural, Liège, Université de Liège.