



AXE 4 : RURALITÉ

Les paysages du Québec sont parmi les plus beaux du monde. Il suffit de parcourir les territoires pour aller de découverte en découverte, pour multiplier les occasions de s'émerveiller. La ruralité présente une grande variété de milieux qui offrent d'infinies possibilités, tant pour la villégiature que pour la mise en valeur de nos ressources naturelles, dont nos forêts et nos cours d'eau, et de nos terres agricoles. Ces milieux sont caractérisés par des réalités et des enjeux distincts qui nécessitent d'être mis en lumière. Bien que les milieux ruraux soient concernés par l'ensemble des axes du document, l'axe 4 – Ruralité a pour objectif de capter certaines réalités qui ne sont pas nécessairement abordées de manière spécifique dans les autres axes. Dans nos milieux ruraux, préserve-t-on un paysage naturel ou y permet-on l'implantation d'éoliennes? Soustrait-on de l'exploration et de l'exploitation minières des portions des territoires ou conserve-t-on cette possibilité de développement économique? Quelles stratégies pouvons-nous adopter pour soutenir nos milieux ruraux dans leurs efforts de dynamisation? Comment modifier nos pratiques de planification pour qu'elles tiennent compte des particularités territoriales? Comment assurer une cohabitation harmonieuse entre les usages?

LA DIVERSITÉ, LA VITALITÉ ET L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES MILIEUX RURAUX

Les milieux ruraux sont constitués d'une grande variété de territoires et d'activités et ont des caractéristiques uniques qui les distinguent les uns des autres. Certains milieux se caractérisent par leurs attraits et ressources naturelles comme la présence de vastes forêts, de lacs et de rivières; d'autres se distinguent par leur environnement côtier ou leur caractère insulaire. Ou encore, des milieux ruraux ont une vocation agricole marquée qui définit leur territoire, alors que certains témoignent plutôt de l'histoire industrielle du Québec. Les milieux ruraux ont donc une place particulière dans l'économie québécoise et ils occupent une portion importante du territoire. Si certaines collectivités sont dynamiques et prospères, d'autres doivent composer avec des enjeux démographiques ou économiques qui fragilisent le maintien de leur population.

Portrait des principaux enjeux

Une approche partenariale adaptée aux milieux ruraux

À plusieurs égards, les démarches visant à renforcer l'accompagnement auprès des MRC ont porté fruit ces dernières années. Leur but : permettre aux ministères et organismes concernés de mener les échanges nécessaires avec le milieu municipal pour que l'intégration des OGAT dans les documents de planification prenne en compte les réalités des différents territoires.

Si la relation partenariale entre le gouvernement et les milieux ruraux s'est solidifiée, une approche axée davantage sur les particularités territoriales pourrait être appropriée.

Le gouvernement n'est pas toujours suffisamment présent, alors qu'il devrait être un partenaire et jouer un rôle d'accompagnateur auprès des milieux ruraux. Un accompagnement plus marqué pourrait aider à l'innovation et à la prise en compte des particularités territoriales.

En effet, les acteurs municipaux des territoires ruraux situés à l'extérieur des grands centres urbains considèrent que le cadre d'aménagement du territoire au Québec ne tient pas suffisamment compte de leurs réalités et des défis qu'ils doivent relever. Certains milieux ruraux font preuve d'innovation et affichent une belle vitalité. D'autres sont d'avis qu'ils y arriveraient plus facilement s'ils bénéficiaient d'un cadre plus flexible en aménagement du territoire.

Certains projets de mise en valeur des ressources naturelles suscitent de la contestation de la part du milieu local et des communautés autochtones, selon la nature du projet et le milieu d'accueil. Les arguments soulevés en opposition aux projets sont généralement liés à des préoccupations environnementales, de santé publique ou de sécurité, ou encore à des questions de valeurs ou d'idéologies.

Ces projets peuvent causer des nuisances et générer des risques dans les milieux situés à proximité. Ces nuisances sont généralement liées au bruit, à la poussière, aux vibrations, à la lumière et à l'émission de contaminants dans l'air et le sol, ainsi qu'aux conséquences sur la faune. Elles peuvent affecter la santé physique et psychologique des personnes qui les subissent.

Dans ce contexte, l'acceptabilité sociale est une condition essentielle au succès de ces projets et nécessite un travail important de conciliation des intérêts des différents acteurs. La concertation de toutes les parties prenantes quant à l'ensemble des enjeux concourt à favoriser l'adhésion du milieu aux projets.

Des milieux ruraux à mettre en valeur

Puisqu'elle occupe de grands territoires, l'agriculture façonne les paysages. Créant et maintenant des emplois et générant des revenus, elle contribue à la vitalité socioéconomique des communautés rurales.

L'agriculture peut être pratiquée par une grande ou une petite entreprise, à temps plein ou à temps partiel, en privilégiant un mode de production biologique ou conventionnel, etc. Une diversité de modèles et de pratiques agricoles qui offrent autant de possibilités de mise en valeur du territoire agricole pour les milieux ruraux.

Ainsi, au-delà de sa fonction productive, l'agriculture entraîne des retombées sur les plans social, économique et environnemental. Par exemple, l'agrotourisme concourt à la mise en valeur du territoire et des activités agricoles, que ce soit auprès d'une clientèle locale, régionale ou provinciale. Plusieurs MRC ont utilisé leurs outils en aménagement du territoire pour encourager la diversification des fonctions de l'agriculture. La portée de l'exercice est variable.

La ruralité est également composée de plusieurs milieux naturels et de plans d'eau. Certains facteurs font toutefois obstacle à la possibilité, pour la population, de profiter de ces espaces en raison notamment de l'absence d'accès publics protégés et de l'achalandage trop grand de certains lacs.

L'aménagement de nouveaux secteurs résidentiels, y compris ceux destinés à la villégiature, peut également avoir un effet plus ou moins marqué sur les paysages naturels dans lesquels ils s'insèrent.

Enfin, les ensembles patrimoniaux témoignent de l'histoire du milieu dans lequel ils se retrouvent. Ils contribuent ainsi au caractère identitaire et à l'unicité des territoires, particulièrement dans les milieux ruraux, où ils favorisent le dynamisme des villes et villages. Pour assurer la protection et la valorisation de cette richesse, un accès plus important à des ressources humaines ou financières pourrait assurer un meilleur soutien aux municipalités.

Bien que la MRC joue un rôle important dans les milieux ruraux, celui-ci pourrait être renforcé de manière à lui laisser une plus grande latitude dans ses choix en aménagement du territoire.

La poursuite de certains intérêts collectifs nationaux ne prend pas suffisamment en compte les préoccupations locales, particulièrement en ce qui a trait à l'exploitation des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.

La vitalité des milieux ruraux passe par des campagnes actives, ce qui nécessite qu'on y encourage le développement d'activités agricoles diversifiées et dynamiques ainsi que la mise en valeur et l'accès aux espaces naturels, aux paysages et aux ensembles patrimoniaux. Il importe de reconnaître les fonctions et les bénéfices des différents usages présents.

De nouveaux usages à insérer dans leur environnement

L'introduction de nouvelles activités dans les milieux ruraux est susceptible d'engendrer de nouveaux défis de cohabitation. Les attentes et les perceptions des différents usagers ne sont pas toujours simples à concilier.

Les organismes municipaux disposent de plusieurs outils pour assurer la cohabitation harmonieuse des usages. Certains de ces outils sont cependant désuets. À titre d'exemple, les outils de gestion des odeurs en milieu agricole ne concernent que les productions animales, alors que de nouvelles activités peuvent causer des nuisances. Ainsi, les règles relatives à la gestion des odeurs pourraient faire l'objet d'une révision afin qu'elles tiennent compte de l'évolution des pratiques et des activités agricoles.

Les potentiels conflits d'usages ne sont souvent pas captés dans les documents de planification. C'est le cas de nouveaux secteurs de villégiature qui peuvent être source de nuisances ou qui se retrouvent parfois à proximité d'usages qui eux aussi génèrent des nuisances. Cette situation peut provoquer des conflits d'usages. L'extraction de minerai, les activités forestières, la présence de sentiers de véhicules hors route et la pratique de la chasse génèrent des nuisances sonores et visuelles qui affectent la sécurité et la quiétude des résidents des secteurs de villégiature.

Un cadre approprié pour le développement de la villégiature

La villégiature et le tourisme participent au développement économique des régions, puisqu'ils attirent une clientèle qui consomme des produits et des services. Or, le développement de la villégiature est régi différemment sur le territoire privé et le territoire public. En territoire privé, la planification et le développement de la villégiature ne sont pas soumis à des orientations et à des attentes spécifiques.

L'encadrement des activités résidentielles, commerciales et de services dans les zones de villégiature doit reposer sur une planification rigoureuse afin d'éviter tout risque de dévitalisation des noyaux urbains ou villageois existants. Il importe également de prendre en compte les répercussions du développement de la villégiature sur les milieux naturels et les paysages environnants.

La conciliation des intérêts et des besoins des villégiateurs avec ceux de la population permanente voisine peut se révéler ardue.

En 2019-2020, les migrations interrégionales ont amélioré le bilan de plusieurs MRC accueillant des zones de villégiature selon l'Institut de la statistique du Québec (Institut de la statistique du Québec, 2021b). Le phénomène de la villégiature peut donc se révéler structurant comme il peut constituer un facteur de déstructuration. Plusieurs secteurs de villégiature sont progressivement transformés en secteurs d'habitation permanente, ce qui accroît la demande en services publics. De plus, lorsque les secteurs de villégiature sont épars, la municipalité peut plus difficilement assurer la rentabilité des services publics qui les desservent.

Des conflits d'usages dans les milieux ruraux peuvent être générés par l'arrivée de nouvelles activités. Les arrivants n'ont parfois pas la même manière d'habiter le milieu de vie dans lequel ils s'installent que ceux qui y habitent déjà. Cette situation peut, par exemple, engendrer des problèmes de cohabitation entre les usages résidentiels et les activités agricoles.

Il importe de planifier la villégiature afin qu'elle soit en mesure de produire les retombées voulues dans les milieux ruraux et qu'elle s'insère bien dans son environnement.

Le développement de la villégiature peut mener à la dévitalisation de certains noyaux villageois et à un éparpillement des résidences et des commerces sur le territoire.

Une mobilité axée sur le recours à l'automobile

Dans les milieux ruraux, l'occupation et le développement se font souvent de manière éparpillée sur le territoire. Ce mode de développement rend plus difficile l'implantation de services de transport collectif régionaux, comme le transport interrégional par autocar et le taxibus, ainsi que le recours au covoiturage, en raison des grandes distances à parcourir et de la faible densité d'habitation. Il accentue ainsi la dépendance à l'automobile et nuit à l'aménagement d'infrastructures favorisant les transports actifs.

De plus, les déplacements excèdent fréquemment les limites d'une seule municipalité et peuvent même impliquer plus d'une MRC. Ils doivent être planifiés à l'échelle dans laquelle ils s'inscrivent.

Certes, les municipalités locales jouent un rôle pour favoriser la mobilité durable. Leurs actions peuvent cependant être plus difficiles à réaliser dans les milieux ruraux, où les origines et les destinations des déplacements sont moins concentrées.

L'accessibilité des transports collectifs et individuels est un enjeu important en milieu rural. Elle peut combler un besoin élémentaire associé à l'indépendance, à l'autonomie et à la qualité de vie des personnes. Or, en milieu rural, un nombre non négligeable de personnes n'ont pas accès à une automobile.

Plusieurs municipalités rurales font face à des enjeux importants liés au maintien et au vieillissement de leur population, à la perte de services, à la mobilité des personnes, etc. Ces défis peuvent favoriser l'émergence de nouveaux besoins en transport rural et régional.

Les effets des changements démographiques

La décroissance démographique anticipée de certains milieux précarise le maintien des services publics et en augmente le coût. Les OGAT invitent à la consolidation des principaux pôles d'équipements et de services. Cette approche a ses avantages, car elle permet une rationalisation des dépenses publiques. Par contre, elle peut aussi contribuer à accentuer les mouvements migratoires vers ces pôles au détriment de plus petites municipalités.

Une MRC peut ainsi sembler très dynamique en raison de la croissance de sa ville centre, alors que ses autres municipalités constituantes peuvent enregistrer des pertes démographiques importantes.

Les migrations intra et interrégionales à proximité des principaux pôles d'équipements et de services exercent une pression accrue sur la desserte en services dans ces milieux. Par surcroît, l'éparpillement des fonctions urbaines, qui sont des moteurs de développement, accentue cet effet.

Selon les données de l'Institut de la statistique du Québec, les localités se classant dans le dernier quintile de l'indice de vitalité économique sont généralement éloignées des régions métropolitaines ou des agglomérations de recensement et se caractérisent notamment par leur petite taille et une population relativement âgée (Institut de la statistique du Québec, 2021c).

Des municipalités à l'extérieur des grands centres ont connu des pertes démographiques de manière continue dans les dernières années. Celles qui se classent dans les meilleurs quintiles quant à l'indice de vitalité économique pourraient voir leur population augmenter davantage, y compris en travailleurs, à l'inverse des municipalités dont le quintile est plus faible.

La mobilité en milieu rural repose principalement sur l'accès à une automobile, ce qui réduit les possibilités de déplacement et peut s'avérer problématique dans un contexte de vieillissement de la population et d'adaptation aux changements climatiques. Les transports collectifs structurants et interurbains sont plus difficiles à implanter dans les milieux ruraux éloignés des grands centres urbains.

Les phénomènes démographiques, tels que le vieillissement de la population et le faible nombre d'immigrants, compliquent le maintien des services publics et de proximité dans certains milieux ruraux, en plus de modifier la demande résidentielle. Cette situation pourrait se traduire par une pression accrue sur les principaux pôles de services régionaux. Dans ce contexte, la consolidation des noyaux villageois s'avère une stratégie pertinente.

Certaines municipalités rurales semblent avoir plus de difficultés que d'autres à assurer leur développement économique et la vitalité de leur territoire. Ces mêmes municipalités sont parfois aussi celles pour qui les perspectives de développement prévoient une diminution de la population et des activités économiques.

Entre 2012 et 2017, 48 300 emplois ont disparu sur le territoire des petites municipalités, soit celles de moins de 10 000 habitants, et des régions rurales du Québec. A contrario, entre 2011 et 2016, les neuf plus grandes villes du Québec ont accaparé 75 % de la croissance des emplois (Fédération québécoise des municipalités, 2018).

Les coûts du développement

Les choix d'aménagement et l'historique du développement dans les milieux ruraux génèrent des réalités différentes de celles observées dans les secteurs plus urbains. À titre d'exemple, les secteurs construits ne sont parfois pas desservis par les réseaux d'aqueduc et d'égout, mais ils peuvent tout de même engendrer des dépenses publiques.

L'expansion urbaine et l'implantation diffuse d'usages non agricoles en zone agricole nuisent au maintien et au développement de l'agriculture. Ces phénomènes entraînent notamment :

- des pertes de terres cultivables;
- une déstructuration du territoire agricole;
- des contraintes supplémentaires à la pratique de l'agriculture;
- une réduction de la capacité de production.

Il demeure donc pertinent d'encadrer le développement, puisqu'il peut être générateur d'externalités négatives non seulement économiques, mais aussi environnementales et sociales.

Des milieux ruraux attirants

Selon l'Institut de la statistique du Québec, en 2019-2020, les mouvements migratoires à l'intérieur du Québec ont été défavorables aux grands centres urbains (Institut de la statistique du Québec, 2021b). Les particularités régionales, comme les modes d'occupation du territoire, peuvent être des forces sur lesquelles miser afin d'attirer de nouveaux résidents pour dynamiser les noyaux des municipalités rurales. En effet, paysages, attraits naturels et faible densité de population sont autant d'atouts distinctifs prisés des néoruraux.

Tout comme en milieu urbain, les coûts du développement ne sont pas toujours pris en compte à l'étape de la planification en milieu rural. Les répercussions des différents choix d'aménagement peuvent s'avérer importantes pour certaines municipalités rurales qui ont des moyens financiers limités.

Il y a un engouement pour la vie en dehors des grands centres urbains.

Orientation 10

La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires

Les milieux ruraux représentent différentes manières d'habiter le territoire. Ils sont riches en espaces naturels, en paysages et en ensembles patrimoniaux. La recherche d'une occupation dynamique des territoires passe nécessairement par une valorisation de leur diversité ainsi que par des actions pour assurer leur vitalité. Pour y arriver, il importe que le gouvernement et le milieu municipal travaillent ensemble pour assurer un développement harmonieux des milieux ruraux qui permet de préserver leurs particularités.

Leviers d'action à explorer

- Une plus grande prise en compte des particularités territoriales dans les orientations et dans les documents de planification;
- Une mise en valeur des ressources naturelles, comme les activités minières et forestières, ainsi que du territoire et des activités agricoles, réalisée en collaboration avec les différents acteurs impliqués;
- Une planification du territoire réfléchie assurant une cohabitation harmonieuse et le respect des caractéristiques des différents milieux lors de l'insertion de nouvelles activités, telles que de nouveaux secteurs de villégiature;
- La valorisation et la protection des espaces naturels, de la biodiversité, des paysages et des ensembles patrimoniaux que renferment les milieux ruraux;
- La prise en compte de l'importance des secteurs concentrant les services en milieu rural et des effets que pourrait avoir leur renforcement sur les collectivités environnantes;
- Une planification de l'aménagement du territoire favorisant la mobilité durable au bénéfice des communautés;
- La protection du territoire agricole et la primauté des activités agricoles en zone agricole de manière à contribuer à l'augmentation de notre autonomie alimentaire;
- Un aménagement durable du territoire qui tient compte des défis démographiques auxquels sont ou seront confrontés certains territoires.