

SYNTHÈSE DES SÉMINAIRES

PRINCIPAUX CONSTATS ET QUELQUES PISTES
POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
RÉGIONS, PETITES VILLES, ESPACES RURAUX

Bernard Vachon, Ph. D.

Professeur retraité

**Spécialiste en aménagement
et développement territorial**

Université du Québec à Montréal



Dans le cadre des travaux entourant la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a organisé, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, un séminaire visant à enrichir les réflexions. Ce séminaire s'est déroulé en trois séances virtuelles les 22 et 29 janvier 2021 ainsi que le 5 février 2021.

Au cours de ce séminaire, des chercheurs ont été invités à présenter leurs constats et leurs réflexions sur les thématiques suivantes : la gouvernance, la croissance urbaine, les milieux de vie, la ruralité ainsi que les finances et la fiscalité.

Ce document présente une synthèse des propos tenus à cette occasion. Il a été préparé par le chercheur et il n'engage que lui.

Table des matières

Principaux constats et quelques pistes pour l'aménagement du territoire

Régions, petites villes, espaces ruraux	4
Agriculture et ruralité	4
Ruralité, protection du territoire agricole et étalement urbain	4
Et si nous assistions à la reconquête des régions?	6
Tendre vers le modèle multipolaire d'aménagement du territoire	8
Vision globale et orientations générales d'une stratégie d'aménagement du territoire : quelques pistes	9
Réformes, leviers et mesures d'une feuille de route pour l'aménagement des territoires ruraux	12
En guise de conclusion	12

Principaux constats et quelques pistes pour l'aménagement du territoire

Régions, petites villes, espaces ruraux

Agriculture et ruralité

1. Il n'y a plus que 27 400 fermes au Québec et moins de 100 000 personnes vivent sur des fermes.
2. L'activité agroforestière ne fait plus la ruralité. L'agriculture, une fonction parmi d'autres.
3. Du fait des superficies qu'elle occupe, l'agriculture demeure une activité structurante de l'espace rural, mais elle n'est plus, pour la très grande majorité des municipalités rurales, l'activité économique dominante.
4. La ruralité actuelle n'est pas un bloc homogène, elle est **plurielle**. C'est une réalité que l'on constate partout dans le monde, notamment en Occident.
5. Depuis les années 60, le grand défi des communautés rurales a été la **diversification** de leur économie.
6. La ruralité est devenue **multifonctionnelle**. Les activités secondaires et tertiaires (services, tourisme, résidence, villégiature, petites ou moyennes entreprises (PME) et très petites entreprises (TPE) des secteurs technologiques, manufacturiers et industriels...) prennent aujourd'hui une place majeure, sinon prépondérante, en termes d'économie et d'emploi.

Ruralité, protection du territoire agricole et étalement urbain

7. Le 9 novembre 1978, adoption de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) accompagnée d'un décret qui désigne une première zone agricole couvrant les basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais jusqu'à Montmagny en aval. Désormais, en territoire zoné, l'utilisation du sol à des fins autres que l'agriculture, le morcellement des terres, l'enlèvement de sol arable et la coupe d'érables dans une érablière, sont prohibés.
8. Par l'adoption successive de cinq autres décrets, la zone agricole désignée atteint une superficie de plus de 6 350 000 hectares (6 307 229 hectares en 2020). Elle s'étend sur le territoire de 955 municipalités (sur 1 131) et est présente dans les 17 régions administratives du Québec.
9. La superficie totale des fermes en 2016 était de 3 277 954 hectares incluant une proportion significative de boisés privés, soit la moitié seulement de la superficie de la zone agricole. Certes il y a des infrastructures et des équipements publics d'inclus dans la zone agricole, mais il y a surtout des espaces impropres à l'agriculture, d'autres désertés, en friche ou reboisés.
10. De par les contraintes qu'elle oppose aux usages autres qu'agricoles, la LPTAA est une pièce législative très puissante qui fait l'envie d'autres provinces et pays.

11. Pourtant, sous la pression des développeurs et des autorités municipales en périphérie des grands centres urbains des basses terres du Saint-Laurent, de vastes superficies de bonnes terres agricoles sont « dézonées » ou font l'objet d'autorisations pour fins de développement urbain.
12. De 2007 à 2009, dans la seule Communauté métropolitaine de Montréal, la zone agricole a perdu 826 hectares (1543 terrains de football), alors qu'environ 21 000 hectares en zone blanche, inexploités, étaient disponibles. À la Communauté métropolitaine de Québec, ce sont 1027 hectares de sa zone agricole qui ont été sacrifiés.
13. **Besoin d'une réforme, sinon d'ajustements.** Déjà, dans son rapport pour l'exercice 2002-2003 déposé le 6 novembre 2003 à l'Assemblée nationale (il y a près de 18 ans), le président de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), M. Bernard Ouimet, déclarait : « Nous estimons que des ajustements s'imposent pour préserver la crédibilité de la loi, la légitimité et la cohérence de son application. Face aux enjeux qui se dessinent dans les agglomérations urbaines du Québec, particulièrement dans la grande région de Montréal, il nous apparaît plus important que jamais qu'un signal rigoureux et cohérent soit donné à l'égard de la pérennité de la zone agricole. » Cette invitation est demeurée sans réponse. Le rapport Pronovost a fait des recommandations allant dans le même sens.
14. En régions intermédiaires et éloignées, et particulièrement sur les plateaux laurentiens et appalachiens, la situation se présente souvent à l'opposé de celle de la plaine de Montréal et de Québec. Ici, la zone agricole se compose souvent de sols pauvres, désertés par les agriculteurs, dans des municipalités aux prises avec des difficultés de développement. Alors que plusieurs communautés rurales ont besoin de **diversification** pour relancer leur économie et attirer de nouvelles entreprises et familles, le zonage agricole agit comme un frein. Tout usage non agricole, même implanté en sol ingrat, est considéré comme une prédation, une agression à une fantomatique vocation agricole. Les préoccupations locales et régionales sont peu présentes dans l'application de la LPTAA.
15. Bernard Ouimet écrivait aussi dans son rapport annuel de 2002-2003 : « Là où la diversité des usages dans les secteurs dévitalisés des zones agricoles est nécessaire pour assurer la survie de plusieurs régions, nous croyons que la législation même doit traduire cette réalité dans les moyens confiés à la Commission pour mieux en tenir compte. »
16. Dans les deux types de situations aux caractéristiques opposées, les ajustements à la loi se font toujours attendre.
17. Et il y a la question du **morcellement des terres**. Le principe doctrinaire du maintien des unités de production dans leurs dimensions présentes empêche la création de fermes de petites et moyennes tailles qui se prêteraient mieux à d'autres modèles de gestion et de production, tout en contribuant efficacement à l'effort d'autonomie alimentaire que promeut le gouvernement Legault, à des pratiques de circuits courts et à des méthodes culturelles plus respectueuses de l'environnement.
18. S'il importe que la loi protège les sols à réel potentiel agricole et qu'elle ait pour seconde mission de faire obstacle à l'étalement des centres urbains, est-il raisonnable que son application nuise à des efforts de revitalisation de milieux en difficulté?
19. **Intégrer ou harmoniser.** Dans la perspective de l'adoption d'une stratégie d'aménagement du territoire, il faut sérieusement se demander s'il est toujours opportun que le zonage agricole fasse l'objet d'une loi spécifique. D'ailleurs, lors de

l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) en 1979, il avait été envisagé « d'harmoniser la LPTAA et la LAU ». Ce qui n'a jamais été fait.

Et si nous assistions à la reconquête des régions?

20. Partout dans les pays occidentaux on constate les signes marqués d'un exode urbain et de l'attractivité des régions composées de villes petites et moyennes et de territoires ruraux. Ce phénomène à double volet est très peu étudié au Québec.
21. Nos politiques ne sont-elles pas encore sous l'influence du modèle de la concentration réaffirmé par les recommandations du rapport Higgins, Martin, Raynaud de 1970, plaidant pour faire de Montréal la locomotive économique du Québec, et que par effet d'entraînement les régions allaient se développer? Une position idéologique que l'économie spatiale des années 50 à 90 pouvait justifier, mais que l'épreuve du temps a conduite dans une impasse.
22. Plutôt que d'être irrigué par la croissance des grands pôles urbains, le **Québec des territoires** a été entraîné dans un processus d'assèchement par **l'hyperconcentration des forces économiques et démographiques** sur les agglomérations de Montréal et de Québec qui a drainé talents et capitaux, ressources naturelles et soutien de l'État.
23. Dans ce contexte qui portait les promesses du progrès par la croissance des grandes villes, les **politiques territoriales ont accompagné, de bonne foi, ce mouvement, procurant une assistance bien timide aux problématiques de développement que vivaient les petites villes et les communautés rurales en région.**
24. Depuis la fin des années 90, plusieurs signes permettent de croire que les choses changent. Un contexte nouveau est en cours d'édification découlant d'évolutions récentes qui confèrent un caractère plus attractif à maints territoires, tant du point de vue économique que démographique. Ce contexte remet en cause la domination du modèle concentré caractérisé par la métropolisation.
25. Plusieurs paradigmes sociaux et économiques sont bousculés par les évolutions qui secouent la société. Ce qui invite, entre autres choses, à ne pas considérer les profils démographiques historiques comme immuables et devant se perpétuer selon la même trajectoire.
26. **Les migrations interrégionales : exode des grands centres et attraction des régions.** Les médias ont fait grand état du dernier bilan des migrations interrégionales au Québec, rendu public par l'Institut de la statistique du Québec à la mi-janvier. On y révèle que Montréal a perdu 35 931 personnes dans ses échanges avec les régions de juillet 2019 à juillet 2020, alors que celles-ci enregistraient presque toutes des gains, parfois inédits.
27. Le phénomène n'est pas nouveau, mais il s'amplifie. L'exode urbain a fait perdre 409 916 personnes à Montréal dans ses échanges interrégionaux entre 2001-2002 et 2019-2020. Si l'on considère uniquement le nombre des « sortants », c'est 1 092 262 Montréalais qui ont quitté la métropole depuis 2001-2002, dont 62 936 au cours de la dernière année.
28. Ces départs viennent accroître les effectifs des banlieues et des régions limitrophes de Montréal, mais aussi, et en nombres significatifs, des régions intermédiaires et éloignées, contribuant ainsi à un mouvement qui pourrait s'avérer de reconquête des régions et conséquemment de rééquilibrage territorial.

29. Parmi les régions non centrales, plusieurs ont pu ainsi inverser le mouvement d'exode des sept dernières décennies.

Soldes migratoires interrégionaux

Quelques régions / 17	2001-2002	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Montréal	-14 632	-23 663	-27 890	-35 931
Montréal	6 209	8 918	10 366	10 600
Lanaudière	4 223	3 381	4 718	6 617
Laurentides	6 398	642	615	815
Estrie	32	-32	-31	-12
Mauricie	-203	868	1 288	2 010
Chaudière-Appalaches	-387	974	610	1 619
Saguenay – Lac-Saint-Jean	-2 961	-554	-43	354
Bas-Saint-Laurent	-1 095	-132	125	719
Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	-805	238	131	681
Abitibi-Témiscamingue	-2 005	-406	-518	-320
Côte-Nord	-1 868	-905	-619	-214
Total 7 rég. int. et éloig.	-9 324	83	1 017	4 843

Institut de la statistique Québec. *Entrants, sortants, soldes migratoires interrégionaux, 2020.*

30. Les départs constatés depuis mars 2020 ne sont pas uniquement sanitaires. Ils sont l'expression d'un mouvement plus vaste, plus profond, qui pousse une partie des citoyens hors des grandes villes, faute de pouvoir y trouver des conditions de vie en accord avec leurs attentes et leurs moyens.

31. Le rural, que depuis les années 50 on a fui, est redevenu attractif, désirable et viable.

32. Dans leur configuration concentrée, les grandes villes apparaissent comme des prolongements artificiels de l'ère industrielle. Or, les évolutions technologiques, économiques, sociales et environnementales en cours élaborent un nouveau modèle d'occupation et de dynamique territoriale, dont la caractéristique principale semble s'orienter vers la dispersion des forces de croissance sur une armature urbaine plus équilibrée et une ruralité redéfinie.

33. L'exode des grands centres urbains et l'attractivité reconquise des régions constituent un phénomène constaté partout en Occident.

34. Et ce ne sont pas que des travailleurs salariés ou indépendants et leurs familles qui font le choix de quitter les agglomérations métropolitaines pour s'établir en région, mais aussi des PME et TPE. Cette tendance est appelée à s'amplifier, comme le démontrent plusieurs études à l'international, et pourrait s'avérer irréversible.

35. Le Québec est-il en voie de passer progressivement d'un modèle d'occupation du territoire concentré à un **modèle redistribué**? La question se pose sérieusement et les pouvoirs publics sont interpellés par ces bouleversements.
36. Plusieurs activités économiques et secteurs d'emploi peuvent désormais s'affranchir de la tyrannie de la concentration. Qualifiés de « footloose » (sans attache territoriale), ces activités et ces emplois peuvent théoriquement s'établir n'importe où¹. Le télétravail vient amplifier la déspatialisation d'un nombre croissant d'emplois.
37. Ce qui ne signifie pas le déclin ou la mort annoncée des métropoles, mais la transition d'un modèle concentré sur deux ou trois pôles vers un modèle qui mobilise les villes petites et moyennes et les territoires ruraux en région. Les grandes villes seront appelées à consolider leurs fonctions stratégiques.
38. Des facteurs, endogènes et exogènes aux grandes villes, sont en cause pour expliquer ces bouleversements.
39. **Du point de vue de la ville**, il y a les dysfonctionnements, c'est-à-dire les problèmes associés à la taille, à la densité et à la gouvernance invoqués dans la critique de la grande ville.
40. **Du point de vue exogène**, au-delà des bouleversements macroéconomiques et technologiques, la vie en région, avec ses villes petites et moyennes et ses villages, offre un cadre de vie et des perspectives de qualité de vie qui exercent une attraction grandissante sur les résidents des grandes villes. Les collectivités en région sont perçues plus conviviales, propices à des modes de vie en harmonie avec des valeurs personnelles.
41. Aujourd'hui, des centaines de Québécois et Québécoises, voire des milliers, sont à la recherche d'un mode de vie plus sain, plus proche de la nature, plus solidaire. Ils quittent les grands centres urbains pour s'installer à la campagne ou dans une ville en région.
42. Plusieurs sondages, enquêtes et statistiques de migrations interrégionales témoignent, ici et ailleurs, du désir croissant d'une partie de la population, notamment celle des grandes villes, de vivre en région.
43. L'approche prospective et l'anticipation, fondées sur l'identification et l'évaluation méthodique des signes des évolutions qui traversent la société à un rythme sans précédent, s'imposent aux planificateurs.

Tendre vers le modèle multipolaire d'aménagement du territoire

44. L'aménagement du territoire est un acte de géographie volontaire qui tend à concilier et réguler les grands objectifs d'un projet de société avec les forces de construction et de façonnement des cadres de vie en présence.
45. L'État doit comprendre les forces de métamorphose en cours et concevoir et formuler les outils les plus appropriés qui vont encadrer l'édification des cadres de vie et de travail de la société de demain. Résister aux forces de mutation et perpétuer les modèles et les pratiques d'aménagement et de développement qui proviennent des

¹ Encore faut-il cependant que le réseau internet à haut débit soit disponible localement, ce qui n'est malheureusement pas le cas pour 340 000 foyers au Québec, principalement en régions rurales. Ainsi en est-il de la téléphonie mobile. Ce retard est un frein au développement régional et un facteur aggravant de la fracture territoriale entre villes et campagnes, entre centre et périphérie. Doter les régions des infrastructures, des équipements et des services publics de la modernité c'est aussi ça, l'équité territoriale.

années 60 ne sauraient souscrire à l'appel pour « une stratégie d'aménagement digne du XXI^e siècle ». Investir dans l'aménagement du territoire, les équipements et infrastructures du réseau urbain régional représente désormais l'autre façon de dessiner l'avenir du Québec, aux antipodes des rêves de mégalofoles. Ce qui signifie d'opter pour le **modèle multipolaire de développement territorial**.

46. Au-delà de la bonne intention que représente la ville compacte (densification), la question à régler est celle de la concentration et de la croissance illimitée que supporte l'idéologie de la métropolisation.
47. La ville densifiée et l'étalement urbain sont deux modes d'expression de l'agglomération métropolitaine qui sont complémentaires. Il faut sortir du débat qui les oppose et oser promouvoir un modèle déconcentré de l'occupation du territoire fondé sur le renforcement des villes moyennes et des chefs-lieux de MRC (cités régionales et municipalités de centralité) pour en faire des pôles dynamiques, des **villes d'équilibre**, aptes à capter une part accrue du dynamisme économique et démographique du Québec et d'en irriguer les territoires.

Vision globale et orientations générales d'une stratégie d'aménagement du territoire : quelques pistes

1. L'État doit prendre le leadership de l'aménagement et du développement territorial reposant sur une vision d'ensemble de l'occupation et de la vitalité des territoires, tout en précisant les orientations générales.
2. Faire des MRC de véritables bassins de vie, d'activité et d'emploi. Consolider le rôle et l'autonomie des chefs-lieux de MRC, en tant que pôles de centralité pour leurs couronnes rurales.
3. Afin d'assurer des masses critiques suffisantes, revoir si nécessaire le nombre et le découpage des territoires de MRC, actuellement au nombre de 87.
4. Par ses interventions, l'aménagement du territoire agit sur l'attractivité des milieux. L'attractivité d'un territoire dépend de sa dynamique économique, des emplois qui sont disponibles, mais aussi de la qualité de vie qu'on y trouve.
5. **L'enjeu** principal de l'aménagement en milieu rural : favoriser l'accueil et la cohabitation des fonctions qui construisent la dynamique des territoires ruraux aujourd'hui. Ce qui suppose d'atténuer, voire dissiper les effets de confrontation entre les différents usages du sol.
6. **Le défi** : concevoir des approches et des pratiques d'aménagement et d'urbanisme qui harmonisent les multiples fonctions présentes et nécessaires dans les territoires ruraux, tout en sauvegardant la spécificité de la ruralité. Les milieux ruraux sont en attente de développement, mais pas d'urbanisation.
7. Une approche spécifique d'aménagement et d'urbanisme rural reste encore largement à inventer au Québec.
8. La réforme territoriale attendue reposera sur cette « **règle des huit D** » : Décentralisation, Déconcentration, Différenciation, Déploiement, Décroissance, Développement local et régional, Décloisonnement, Démarche partenariale.

9. Transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales pour accroître le rôle de celles-ci dans le processus d'aménagement et de développement des espaces de vie et de production. Ce qui souscrit à l'**approche territoriale, globale et intégrée**.

Réformes, leviers et mesures d'une feuille de route pour l'aménagement des territoires ruraux

- Accroître l'attractivité territoriale
- Lutter contre les déserts alimentaires, culturels et médicaux
- Promouvoir la rénovation des municipalités
- Pérenniser le transport interrégional (avion, train, autocar)
- Revoir la politique d'aménagement de la forêt privée
- Soutenir les organismes locaux de développement social et culturel
- Offrir une assistance technique aux MRC et municipalités pour l'élaboration et l'application des documents d'aménagement et d'urbanisme
- Faire obligation aux MRC de préparer et d'adopter un PROJET DE TERRITOIRE
- Rétablir plusieurs dispositions de la Politique nationale de la ruralité
- Accroître l'autonomie des MRC par de nouvelles compétences, moyens et ressources
- Rétablir le programme d'aide aux municipalités dévitalisées
- Introduire des préoccupations fortes de développement durable, notamment pour lutter contre les changements climatiques et s'adapter à leurs effets (inondations, îlots de chaleur, etc.)
- Etc., etc.

En guise de conclusion

Il nous manque clairement une structure **d'anticipation** et de **programmation** des grandes politiques publiques en matière d'aménagement et de développement territorial. Comme le suggère le sociologue et philosophe français Edgar Morin :

« ...il faudrait que des forces se rassemblent dans un mouvement d'un type nouveau, avec une pensée qui sache qu'il y a une nouvelle politique qui utilise les besoins écologiques, qui soit sociale, qui soit fondée sur la solidarité et la lutte contre les inégalités. Il faut que cette nouvelle politique se dessine. »²

Le temps est venu d'y remédier. Edgar Morin nous y invite :

« Quand un système ne parvient pas à traiter ses problèmes vitaux, soit il se désintègre, soit il se métamorphose. Nous n'avons pas encore commencé les réformes qui nous conduiraient à la métamorphose. Il s'agit d'abord de s'inscrire dans une action continue en faveur de deux courants qu'il faut développer : la réhumanisation des villes et la revitalisation des campagnes. Cette dernière comporte la nécessité de réanimer les villages par l'installation du télétravail, le retour de la boulangerie et du bistro. »³

² Edgar Morin en entrevue à FranceInfo; https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/le-monde-d-elodie/le-monde-d-elodie-edgar-morin-tout-ce-qui-semblait-separe-est-lie-et-nous-avons-une-communaute-de-destin_3924461.html

³ MORIN, Edgar; http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/04/24/si-j-avais-ete-candidat-par-edgar-morin_901079_3232.html#

Les études, observations et expériences construisent en nous des schémas mentaux – l’occupation et l’organisation du territoire par exemple, ou les concepts de ville et de campagne – et nous avons facilement tendance à croire que les choses sont immuables, que le monde tournera demain comme il tourne aujourd’hui.

Plusieurs signes sont déjà là pour nous indiquer que de profonds changements sont en cours et que nos modèles et modes d’organisation hérités des dernières décennies seront bouleversés, répondant à de nouvelles forces de construction et de configuration des territoires.

Suite à une longue enquête en territoires ruraux, le journaliste français Vincent Grimault tire la conclusion suivante :

« Les campagnes sont des territoires à l’avant-garde du monde de demain. (...). Finalement c’est ça la grande nouveauté : pouvoir réconcilier deux choix de vie qui étaient irréconciliables pendant longtemps, mener une carrière professionnelle qui nous plaît et le fait de vivre dans un endroit qui nous plaît. »⁴

Nous entrons dans une **étape charnière** des relations entre les grandes villes et les régions. Le Québec est en voie de réoccuper ses territoires, après des décennies d’abandon, par un processus de redistribution de ses activités économiques, de ses emplois et de sa population. C’est la transition vers la société postindustrielle.

L’État doit voir à ce que le potentiel de développement de chaque région soit mobilisé et contribue à la prospérité de la société dans sa globalité, ses retombées bénéficiant à chaque citoyen, quel que soit son lieu de vie. Favoriser et accomplir un Québec redistribué c’est faire en sorte que l’on puisse travailler là où l’on souhaite vivre.

Le Québec de demain se construit avec ses agglomérations métropolitaines, ses villes petites et moyennes et ses villages et... la diversité de ses régions.

⁴ GRIMAULT, Vincent; *La renaissance des campagnes. Enquête dans une France qui se réinvente*. Seuil, 2020.