

LABORATOIRE D'INNOVATION 7

Diversité des milieux ruraux

COMPTE RENDU PRÉSENTÉ AU

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Avril 2021

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 mandaté l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour animer des laboratoires d'innovation publique – réunissant des acteurs de divers horizons – dans le but de réfléchir à des enjeux communs, actuels et transversaux. Douze laboratoires portant sur autant de thèmes ont eu lieu entre le 22 février et le 26 mars 2021.

Ce document présente une synthèse des propos échangés lors du laboratoire 7 sur le thème *Diversité des milieux ruraux* qui s'est tenu le 16 mars 2021. Ce compte rendu a été préparé par l'ENAP et les propos rapportés n'engagent que les participants des laboratoires.

LABORATOIRE D'INNOVATION N°7

Diversité des milieux ruraux

COMPTE RENDU

Le laboratoire est une séance de travail en équipe qui mise sur la différence, la confiance et la dynamique collective pour approfondir et prioriser des enjeux et trouver des propositions de solutions à des problèmes complexes. Deux laboratoires, durant chacun 3 h 30, ont été organisés avec deux groupes composés de 13 et de 12 participants issus de différents organismes et de différentes régions du Québec. Durant ces rencontres, les participants étaient invités à partager leurs **constats** en lien avec la thématique, à prioriser les **problématiques et les enjeux** et à cibler des **propositions de solutions** susceptibles d'alimenter la *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires*. Tout au long du laboratoire, les échanges devaient converger autour de la question suivante :

Comment assurer la diversification et le dynamisme des milieux ruraux tout en sauvegardant leur spécificité rurale?

CONSTATS

Quels sont vos principaux constats relativement à cette thématique? Voici la question qui a lancé les échanges au sein du laboratoire. Ce fut une occasion unique d'entendre les points de vue des participants.

Vision

- Que veut-on dire par « **mise en valeur** »? Parle-t-on uniquement de ressources naturelles? Il semble que l'on oublie la mise en valeur du terroir, du patrimoine, de la culture, des communautés, du capital humain et naturel. Il faut élargir cette vision.
- La ruralité n'est pas uniquement liée à l'agriculture. Elle est composée de divers éléments comme le secteur minier, les pêches, la foresterie, l'industrie récréotouristique, la villégiature, etc. Les villages et les hameaux peuvent aussi faire partie de la ruralité. **Il faut voir la ruralité dans son ensemble.**

Outils de planification et règlements

- Les outils de planification et les règlements qui régissent la construction de nouvelles habitations **limitent parfois le type de constructions** qui peuvent être érigées sur le territoire et, par conséquent, le type de familles qui pourraient s'y établir.
- **L'arrimage des outils de planification** concernant la planification des ressources naturelles interpelle particulièrement les participants. L'arrimage entre eux doit se faire à toutes les échelles et doit être constamment recherché et discuté.
- Chaque **milieu est différent des autres**. Sur un territoire, il y a une multitude d'activités qui s'entrecroisent les unes les autres. Les milieux ruraux sont **multifonctionnels**. Chaque territoire est en droit de se développer et d'être prospère sur la base des différences qui le caractérisent. Il faut

respecter les différences des milieux ruraux et les mettre en valeur, cela fait partie de la richesse du Québec. Il faut demeurer agile. Actuellement, les schémas d'aménagement et de développement (SAD) sont approuvés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) à partir des mêmes orientations, attentes et critères. Les milieux ruraux sont nettement différents les uns des autres. Le fait **d'approuver les SAD à partir des mêmes éléments d'analyse ne permet pas de respecter les différences.**

- Le **SAD est un outil de planification important.** Un SAD en territoire rural est un exercice politique qui est ancré directement dans la réalité du milieu avec la connaissance précise de ses caractéristiques et de ses dynamiques. C'est un exercice qui permet de se donner des outils, non seulement en aménagement du territoire, mais aussi en développement social et économique. Le SAD est un outil qui doit être **agile et dynamique au regard des différences** des milieux ruraux. La planification doit demeurer un processus politique et être ancrée dans le milieu.

Conflit d'usage et cohabitation

- Il convient de souligner qu'il est **important de doser la présence du tourisme pour s'assurer qu'il ait les retombées désirées sur la dynamique des milieux ruraux.**
- Il faut **planifier la cohabitation entre les usages.** Par exemple, certaines municipalités régionales de comté (MRC) souhaitent conserver des corridors écologiques, mais cela pose un défi lorsque la villégiature s'étend un peu partout. Les odeurs présentes en milieu agricole peuvent aussi générer des enjeux de cohabitation.
- Il n'y a pas, dans les constats, la notion **d'ouverture du territoire grâce aux activités forestières.** Si bon nombre de territoires se sont développés, c'est grâce à cette activité. **Il y a une cohabitation entre ces activités et les autres activités présentes sur le territoire.** Par exemple, les chemins forestiers servent aussi à la villégiature.
- La **cohabitation entre la villégiature et la protection des milieux naturels** est possible.
- Le maintien des activités agricoles doit être fait en équilibre avec le maintien ou les gains des milieux naturels ou hydriques. Il faut une **conciliation ou un usage mixte** qui équilibrera les actions de conservation.
- Les personnes qui achètent des propriétés dans les lieux de villégiature doivent prendre en compte les réalités des milieux. Elles idéalisent ces lieux comme des havres de paix, mais elles rencontrent parfois des **conflits d'usage** avec les milieux agricoles, les activités minières, etc. Plus il y a de gens qui s'installent en milieu de villégiature, plus cela exacerbe ces problématiques.
- La **mise en valeur des ressources naturelles** peut entraîner des problèmes de cohabitation. Il faut donc de la conciliation entre les différents usages du territoire, particulièrement dans le domaine de la forêt. Il faut bien encadrer ces usages et cette conciliation, sans contraindre les activités économiques.

Villégiature

Les constats apparaissent très négatifs à l'égard des touristes et des voyageurs sur le territoire. Au contraire, les municipalités qui cherchent à relancer ou à redynamiser leur milieu vont rechercher un projet récréotouristique pour maintenir la vitalité sur leur territoire. Il y a là une source de possibilités pour **maintenir des services de proximité** dans de petites municipalités.

- Il peut y avoir des **impacts sur le dynamisme des noyaux villageois**. Si les commerces associés à la villégiature s'implantent dans les noyaux villageois, ce sera très positif, mais ce n'est pas toujours le cas.
- La villégiature peut évidemment avoir un impact positif, **si cela ne se fait pas au détriment de ce qui existe déjà**. Il faut **consolider et maintenir l'existant et maintenir l'accès au territoire** et aux services à ses résidents.
- La villégiature est un moteur important non seulement sur le plan économique, mais aussi social et culturel. C'est un **mode de vie**.

Agriculture

- Les activités agricoles sont **prises en étau entre l'étalement urbain et les exigences concernant le territoire agricole** en vertu de la [Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles](#).
- Actuellement, **la moitié du territoire agricole est non cultivé**. Ce n'est pas la même chose dans toutes les régions; la dynamique est différente, même si l'on trouve des constantes dans les régions.
- Près d'une entreprise agricole sur deux au Québec est de petite taille. C'est une activité importante sur le territoire, qui met en valeur le savoir-faire, la culture, la diversité. Le paysage rural est entretenu par les activités agricoles; c'est ce que recherchent certains villégiateurs.
- Il existe une **diversité de modèles en agriculture** qui gagne à être mieux connue. Il faut continuer d'encourager cette diversité et s'inspirer de projets tels que [Ferme 59 dans la MRC de L'Érable](#).
- Il faut faciliter l'accès aux terres pour les jeunes. Certaines activités comme la villégiature font augmenter la valeur des terres en haussant la demande.
- **Il existe un lien fort entre les habitants du territoire et l'agriculture destinée à nourrir la communauté, qu'elle soit paysanne, familiale ou industrielle**. Par contre, l'agriculture industrielle amène plutôt une dévitalisation des régions. L'objectif d'augmentation continue de la production de l'agriculture industrielle entre en conflit avec la cohabitation harmonieuse du territoire et accapare les terres agricoles.
- Il ne faut pas oublier que les **producteurs agricoles sont les principaux alliés** pour planifier une part importante du territoire forestier et agricole. Ils habitent et occupent le territoire. Ils souhaitent s'impliquer dans les démarches concernant les milieux naturels, les efforts agroenvironnementaux, etc.

Ressources naturelles

- Une partie du dynamisme rural vient de la **mise en valeur des ressources naturelles, tant sur le territoire public que privé**. Les territoires agricoles et forestiers gagneraient à être mis en valeur afin de les dynamiser.
- Il faut trouver un **équilibre entre valorisation et protection des ressources naturelles**. L'enjeu se situe du côté de l'eau, de la biodiversité, de l'économie circulaire et des changements climatiques.
- Il est important de **conserver les accès à l'eau** au grand public, mais cela entraîne des pressions sur les milieux hydriques. Il faut chercher l'équilibre entre les deux.

Les impacts financiers, sociaux et environnementaux du développement

- Les **impacts des coûts sur les infrastructures** des équipements et des services publics sont aussi à prendre en compte. Certains secteurs voient les chalets se transformer progressivement en résidences permanentes. Cela met de la pression sur les milieux locaux qui doivent augmenter la desserte de certains services. On ne voit pas les coûts globaux pris en charge par différents ministères et paliers gouvernementaux. Il serait important de trouver une façon d'internaliser ces coûts. **Les commerces qui s'implantent le long des routes régionales** contribuent à dévitaliser certains milieux.
- L'**étalement** urbain a des impacts économiques et environnementaux. Il faut prendre en compte la valeur économique des milieux naturels.
- **Les impacts sociaux de l'augmentation du coût des propriétés** de villégiature sur les personnes qui vivent dans le secteur peuvent être importants.
- Les **impacts sociaux et environnementaux** ne sont presque jamais comptabilisés dans l'analyse d'un projet, et ce, quel que soit le milieu (MRC, agglomération, village). Cette réalité se répercute aussi dans le secteur récréotouristique.

Environnement

- **L'offre de transport collectif vers les centres de villégiature** fait partie des éléments à considérer pour s'adapter aux changements climatiques.
- Sur le plan agroenvironnemental, **d'autres thématiques en plus de la villégiature** doivent être prises en compte. Les enjeux agroenvironnementaux sont transversaux.

PRIORISATION DES ENJEUX ET DES PROBLÉMATIQUES

Une activité en sous-groupe a permis de prioriser les enjeux et les problématiques. Voici ce qui est ressorti, dans le respect de l'ordre de parole des participants. Pour la priorisation, certains ont utilisé la méthode de consensus, d'autres ont appliqué les critères suivants :

- Expérience terrain de l'application des OGAT;
- Outils de planification;
- Démocratie locale;
- Cohérence de l'approche du haut vers le bas.

Premier groupe

1. Vision et planification des activités pour mettre en valeur le territoire rural

- Absence d'une **vision d'ensemble du gouvernement** qui se traduit par un **manque de cohérence** entre les ministères.
- **Manque d'outils pour les paliers locaux et régionaux** leur permettant de planifier l'aménagement de leur territoire dans le respect d'une vision d'ensemble.
- **Planifier en amont** en tenant compte des coûts, des attentes et des niveaux de service.
- **Planification de la villégiature** et des services assumés par les municipalités : accès au réseau d'aqueduc, aux eaux usées domestiques et conservation de l'espace des citoyens et de leur qualité de vie.
- Avoir une meilleure **cohérence dans les planifications** : une planification concertée à l'échelle du territoire de la MRC.

2. Répondre aux attentes des citoyens quant à la qualité de leur milieu de vie

- **Prendre en compte les investissements requis** pour la mise en place et l'entretien d'infrastructures.
- **Prioriser la densification** plutôt que l'étalement urbain pour la santé financière des municipalités et la protection de l'environnement.
- Prendre en compte la **valeur économique des milieux naturels et sociaux**.
- **Planifier la gouvernance** en assurant une cohérence entre les planifications des organismes municipaux en ce qui a trait aux enjeux qui dépassent leurs limites administratives.
- **Donner accès aux territoires**. L'accès aux terres agricoles est menacé par l'augmentation de la valeur des terres et la perte de superficie.
- **Répondre aux attentes des différents acteurs et usagers des territoires** (ex. : de l'agriculture ou du secteur économique vs les nouveaux arrivants).

3. Meilleure gouvernance en appui à la planification des territoires

- Créer **des lieux de discussion, de dialogue, de débat et de concertation** dans les territoires à partir du contenu des SAD.
- **Générer des équilibres entre les actions** pour faire en sorte que la gouvernance de la planification territoriale soit arrimée le plus possible entre les différentes instances qui en font partie.
- **Interpeller clairement les élus dans les exercices de planification** pour qu'ils engagent et favorisent le dialogue avec les parties prenantes.
- Avoir une meilleure **connaissance de la gouvernance** par les parties prenantes.
- Les **attentes sont variées**, mais la réglementation est la même pour tout le monde : est-ce possible d'assurer les mêmes services?
- **Enjeu de ressources** (expertise et ressources financières) pour être autosuffisant sur le plan local.
- **Concurrence** possible entre les municipalités.
- **Subsidiarité** : mieux atteindre nos objectifs sans multiplier la réglementation.

4. Conflit d'usage ou d'attentes de la part des gens qui habitent un territoire

- **La planification** du territoire doit prendre en compte les **attentes, les usages et les nuisances** (les perceptions des nuisances sont en fonction des attentes).
- Mieux **évaluer l'impact de l'implantation ponctuelle** de résidences en zone agricole.
- Reconnaître les activités qui existent, **expliquer et informer** pour que cette nuisance soit reconnue comme une **réalité factuelle du territoire**.
- **Réciprocité** (responsabilité par rapport à ceux qui ont des droits).

5. Acceptabilité et dialogue social

- Manque de communication pour assurer une meilleure cohabitation.
- Concilier **bien-être collectif à l'échelle nationale et bien-être des gens du milieu**.
- Chercher le **meilleur dialogue possible** pour que cette conciliation se fasse bien, que l'acceptabilité sociale repose sur une très bonne connaissance de ce qui se passe et qu'il y ait une conciliation des usages.

Deuxième groupe

1. Cohérence des planifications

- **Présence de plusieurs planifications** à différentes échelles pour un même territoire, tant sur le plan régional que gouvernemental, qui ne sont pas toujours arrimées entre elles.
- Faciliter la **concertation** entre les intervenants (ministères et organismes, municipalités, MRC et autres intervenants sur le territoire).
- La **concertation favorisera aussi la cohérence** par le dialogue instauré. Le SAD est le document qui devrait faciliter la cohérence et être au cœur du dialogue. Certaines planifications présentent des contradictions avec le SAD.

2. Cohabitation entre les différents usages

- Enjeu de cohabitation **entre les « natifs » et les nouveaux arrivants** sur la base des idées qu'ils se font de la ruralité.
- Enjeu de cohabitation entre certains **nouveaux habitants qui veulent changer et améliorer** la qualité de vie, mais d'autres qui veulent « **la paix et la protection de l'environnement** ».
- Enjeu de cohabitation entre les **résidents à temps partiel et les résidents à plein temps**. Il y a un **déséquilibre dans la gestion et les coûts des services municipaux**.
- Les gens qui n'habitent pas le territoire n'y contribuent pas à temps plein, ce qui complexifie le maintien de certains services.
- Comment **faciliter l'arrivée des nouveaux arrivants**? De quelle manière les sensibiliser et mieux informer en amont?
- Comment **gérer les interfaces entre les différents milieux** à partir de nos outils urbanistiques actuels? Les outils actuels sont-ils un moyen de mieux gérer la cohabitation?

3. Acceptabilité sociale

- Conciliation à faire entre **le bien-être collectif et le bien-être local** (problématique de cohabitation par rapport aux nouveaux habitants – milieu agricole, villégiature, etc.).
- **Les enjeux concernant les ressources naturelles ne sont pas toujours les mêmes**. Par exemple, l'acceptabilité sociale des projets miniers est différente d'une région à l'autre.
- Porter attention à ce que les **populations locales veulent**.

4. Villégiature

- Il faut conjuguer **l'accessibilité (à la nature), la protection et la cohabitation entre les usages**.
- Voir les secteurs de villégiature comme de **futurs milieux de vie**. Plusieurs propriétaires finiront par y habiter de façon permanente.
- Pression créée sur les milieux naturels par les visiteurs, mais la problématique est aussi liée à la dégradation de ces milieux près des centres urbains.
- **Il faut considérer les répercussions sur la valeur des propriétés**. Par exemple, des chalets démolis pour être reconstruits en grandes demeures non utilisées à longueur d'année. Cela fait en sorte que la valeur foncière augmente, mais pas la population.

5. Agriculture

- Il faut **diversifier et reconnaître les modèles** d'agriculture.
- Les différentes **fonctions** de l'agriculture et leurs **bénefices** doivent être davantage **reconnus** et pris en compte dans la planification du territoire agricole.
- Il demeure **difficile de développer de nouveaux modèles d'agriculture**.
- Il faut trouver des **modèles de développement facilitant la cohabitation de différentes utilisations**. Par exemple, certaines formes d'agriculture sont-elles viables en zone blanche?
- Certaines **formes d'agriculture** peuvent-elles créer un nouveau type de villégiature (ex. : route des vins)?

PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Une activité d'idéation en sous-groupe a permis de formuler des pistes de solutions novatrices aux enjeux et problématiques en lien avec la thématique. Les participants devaient imaginer le monde de demain en matière d'aménagement et d'urbanisme. Voici une synthèse de leurs propositions de solutions.

SE DOTER D'UNE VISION NATIONALE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE QUÉBÉCOIS

Cette vision implique une cohérence entre les planifications des différents ministères qui ont une incidence sur le territoire. Elle est basée sur des principes et des objectifs généraux à atteindre, qui permettent à tous les territoires d'en retirer des avantages et de respecter leurs caractéristiques propres. De nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) en découlant peuvent être adaptées aux réalités régionales. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* devient une loi pivot. Le MAMH coordonne ces outils.

UNE GRANDE BOUCLE (RÉSEAU CYCLABLE) QUI INTERCONNECTE CHAQUE RÉGION DU QUÉBEC

Ce projet permettrait l'initiation à la dynamique rurale ou locale par l'intermédiaire de la pratique du cyclisme (cyclotourisme dans les villages et les rangs agricoles, vélo de montagne en forêt, etc.).

MISE EN PLACE D'UNE APPROCHE CENTRÉE SUR LA DÉFINITION DES TERROIRS RÉGIONAUX ET LA PRISE EN COMPTE DES PAYSAGES

Une approche décentralisée permettrait de définir la vision « régionale » des terroirs et paysages régionaux. Cette vision devrait avoir préséance sur le cadre légal, réglementaire et fiscal du Québec. Des mécanismes financiers sont à prévoir (adaptation ou réforme de la fiscalité municipale, rétribution des biens et services écologiques, etc.).

DIVERSIFIER ET RECONNAÎTRE LES MODÈLES D'AGRICULTURE

Les différentes fonctions de l'agriculture et leurs bénéfices doivent être reconnus et pris en compte dans la planification du territoire agricole. Il faut trouver des modèles de développement qui faciliteraient la cohabitation de différentes utilisations. Certaines formes d'agriculture peuvent créer un nouveau type de villégiature.

MISE EN PLACE D'UN ACCOMPAGNEMENT « PARTENARIAL » DU GOUVERNEMENT

La confiance du gouvernement envers le palier régional et une participation de représentants régionaux du gouvernement lors de l'élaboration des outils de planification permettraient d'adapter les obligations territoriales aux caractéristiques du milieu et d'ancrer les réalités territoriales dans les planifications. Cette approche s'inscrit dans une perspective de déconcentration et de décentralisation.

Référence

SENTIER INTERNATIONAL DES APPALACHES QUÉBEC (Page consultée le 30 mars 2021). [Page d'accueil](#).