

---

# Implications sur l'organisation de l'espace et le développement économique de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

Clermont Dugas  
Module de géographie  
UQAR

---

## Introduction

De toutes les lois qui régissent l'utilisation du sol au Québec, celle concernant la protection du territoire et des activités agricoles est l'une des plus importantes et aussi des plus contraignantes. Entrée en vigueur en 1978, elle fut graduellement appliquée aux diverses régions du Québec. En raison de ses implications, cette loi a toujours provoqué des sentiments très contrastés selon les idéologies, valeurs et intérêts des individus. Pour les uns, elle n'est pas assez sévère alors que pour d'autres, elle l'est trop. Dans le texte qui suit nous ferons état de certaines de ses conséquences à la lumière des résultats d'un

sondage effectué auprès des municipalités et en regard de la démographie et du développement socio-économique du monde rural et des régions périphériques.

Nous nous attarderons dans un premier temps aux principales caractéristiques de la loi et à son champ d'application, puis nous ferons état des principaux éléments qui se dégagent de l'enquête effectuée auprès des municipalités et terminerons en suggérant des changements à lui apporter en regard de la situation actuelle et des besoins à satisfaire.

## Caractéristiques de la loi et champ d'application.

Conçue initialement pour protéger le territoire agricole du Québec, la loi a été amendée ultérieurement par l'ajout de dispositions devant favoriser la protection et le développement des activités et entreprises agricoles. Mais la principale préoccupation à son origine visait la préservation des bonnes terres agricoles de la plaine de Montréal contre la spéculation foncière et l'expansion urbaine. Perçue aussi à certains endroits

comme outil de développement elle était vue comme un moyen pour solutionner des problèmes économiques régionaux<sup>1</sup>.

La loi a été mise en vigueur graduellement entre 1978 et 1981 par six décrets successifs. On a commencé par les meilleurs sols agricoles situés dans les basses terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais pour terminer dans les zones où le potentiel agricole est plus faible et plus disséminé en Outaouais, en Haute-Côte-Nord, aux Îles-de-la-Madeleine et sur les Territoires non organisés (TNO) au sud du cinquantième parallèle.

**La loi a été mise en vigueur graduellement entre 1978 et 1981 par six décrets successifs**

---

En vertu de cette loi, un organisme chargé de son application a été créé, c'est la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). Suite à une consultation auprès des municipalités, la CPTAQ a établi la configuration de la zone agricole à l'intérieur de chaque municipalité et par la même occasion déterminé la superficie et le contour des périmètres d'urbanisation, c'est-à-dire la partie du territoire qui reste sous le plein contrôle de l'administration municipale.

À l'intérieur de cette zone agricole, tout usage à une fin autre que l'agriculture est défendu sans l'autorisation de la commission. On y contrôle aussi l'exploitation des érablières. La coupe d'érables n'y est permise que pour des fins sylvicoles, de sélection et d'éclaircie. Le prélèvement de sol arable ne peut non plus être fait sans l'accord de la commission. Le lotissement est aussi interdit si le propriétaire se réserve un droit de propriété sur un lot contigu ou réputé contigu. L'aliénation de lot est aussi prohibée si le vendeur reste propriétaire d'un lot contigu ou réputé contigu, sauf si la superficie aliénée est d'au moins cent hectares et la partie résiduelle également d'au moins cent hectares. On ne peut non plus changer un usage sans autorisation de la commission dans les propriétés bénéficiant de droits acquis avant l'implantation de la loi. La construction résidentielle n'est autorisée que pour l'enfant, l'employé ou le propriétaire d'un lot dont la principale fonction est l'agriculture. La construction d'une résidence est également permise pour le propriétaire d'une terre sans usage non agricole constituée d'un ensemble de lots contigus d'au moins cent hectares.

Toute utilisation de la zone agricole différente de celle prévue par la loi doit être autorisée par la CPTAQ. La demande doit être faite à la municipalité qui l'analyse et la transmet à la commission avec sa recommandation motivée selon les dispositions de la loi. Toute demande

d'exclusion de la zone agricole doit avoir l'appui de la MRC ou de la communauté métropolitaine. L'Union des producteurs agricoles (UPA) est aussi invitée à donner son avis sur les demandes adressées à la commission.

En 2008, la CPTAQ est responsable de la gestion de 29 % de l'espace municipalisé du Québec mais selon des pourcentages qui varient entre 4 % pour la région administrative de Montréal et 93 % pour celle du Centre-du-Québec. Le contrôle de la CPTAQ est aussi particulièrement fort en Montérégie, s'étendant sur 86 % de l'espace municipalisé. À l'échelle des MRC, la zone contrôlée atteint 98 % de l'espace municipalisé dans les MRC d'Acton, de Lotbinière et de Nicolet-Yamaska. Elle va de 89 à 98 % dans les MRC du Centre-du-Québec et à l'exception de Longueuil se situe entre 73 et 98 % dans les MRC de la Montérégie. Dans l'ensemble du Québec la CPTAQ a pleine juridiction sur l'aménagement du territoire dans plus de 90 % de l'espace municipalisé de 17 MRC, dans plus de 75 % de celui de 31 MRC et de 50 % et plus dans 52 MRC. Cette situation a toujours été un objet de frustration dans le monde municipal tout autant dans les milieux à forte croissance démographique que dans les espaces soumis au dépeuplement. Elle limite considérablement l'autorité d'un grand nombre de municipalités sur l'aménagement d'une vaste partie de leur territoire. Elle est aussi une contrainte à l'expansion du tissu de peuplement dans des milieux à forte croissance démographique. Dans tous les cas, cela a des incidences sur la vie sociale et économique.

Selon le dernier rapport annuel de la CPTAQ, la zone agricole recouvre en 2008, une superficie de 6 305 510 hectares répartis dans 954 municipalités. C'est environ 34 000 hectares de moins qu'en 1998. Établie en référence aux cartes de potentiel agricole de

---

l'Inventaire des Terres du Canada, (I.T.C.) cette vaste zone englobe des sols de qualité très inégale allant des classes de sol 1 à 7 sur les cartes de l'I.T.C. Les sols de catégorie 1 sont les meilleurs et ceux de catégorie 7 ont tellement de limitations qu'ils ne peuvent servir à l'agriculture. Les sols de catégorie 1, 2 et 3 ne formeraient qu'environ 38 % de la zone agricole. Une grande partie de la superficie restante est constituée de sols à potentiel faible ou inexistant et est recouverte de forêts. Selon Lauréan Tardif<sup>2</sup>, ancien commissaire et vice-président de la CPTAQ, 60 % de la zone agricole est impropre à l'agriculture.

Une analyse planimétrique sur les cartes de potentiel agricole de l'I.T.C. dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie indique que la plupart des localités ont des sols de classe 5 et 7 en zone agricole. Pour 14 de ces localités, la proportion de ces sols varie entre 60 et 90 % de la zone agricole. Ces classes 5 à 7 forment 54 % de la zone agricole dans la MRC de Matane et 40 % dans celle de la Mitis

La définition accordée à « sol arable » dans le texte de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles est tellement extensive qu'elle peut désigner tous les sols de la province quelles que soient leur caractéristique et leur épaisseur. Le sol arable est le sol « possédant les propriétés qui le rendent propice à la croissance des végétaux. » Il n'y a pas de précision sur la nature des végétaux. La définition attribuée à « agriculture » est du même ordre d'imprécision et laisse aussi beaucoup de latitude pour inclure ou justifier en zone agricole n'importe quelle surface de terrain.

« Agriculture : la culture du sol et des végétaux, le fait de laisser le sol sous couverture végétale ou de l'utiliser à des fins sylvicoles,

l'élevage des animaux et à ces fins, ouvrages ou bâtiments, à l'exception des immeubles servant à des fins d'habitation. »

En vertu de ces définitions, la CPTAQ est en quelque sorte légitimée pour exercer sa juridiction sur les espaces boisés. Cette situation a un impact majeur sur le développement économique d'importantes parties du territoire.

Seulement 53 % de la zone agricole est utilisée par les exploitations agricoles. Ces dernières englobent d'importantes superficies boisées qui ne servent ni à la culture ni au pâturage. Près de la moitié de la zone agricole est ainsi constituée d'espace boisé et/ou inutilisé. Les proportions de la zone inoccupée varient beaucoup selon les régions administratives et les MRC. À l'échelle des régions, elles se situent entre 27 % en Montérégie, et 68 % en Abitibi-Témiscamingue. Au niveau des MRC, on passe de 80 % dans Rouyn-Noranda à 0 % sur La Côte-de-Gaspé et dans La Jacques-Cartier. À ces deux derniers endroits, la zone agricole ne totalise que 6 636 hectares.

**Le nombre d'exploitations agricoles enregistrées au Ministère de l'agriculture et alimentation du Québec (MAPAQ) va sans cesse en diminuant**

Le nombre d'exploitations agricoles enregistrées au Ministère de l'agriculture et alimentation du Québec (MAPAQ) va sans cesse en diminuant. Il s'établit à 29 111<sup>3</sup> en 2008 alors qu'il était de l'ordre de 48 000 en 1981<sup>4</sup>. Les régions Montérégie et Chaudières-Appalaches demeurent les plus agricoles du Québec réunissant ensemble, 43 % des producteurs agricoles. On retrouve en Montérégie environ le quart des producteurs sur 15 % de la zone agricole. C'est aussi là que se trouve la plus vaste superficie des

---

meilleurs sols de la province. La croissance démographique y est aussi soutenue favorisant une forte expansion domiciliaire. En contrepartie, les six grandes régions périphériques ne rassemblent que 15 % des producteurs sur 28 % de la zone agricole. Le potentiel agricole y est plus faible que dans les régions centrales et la tendance est à la décroissance démographique. Mais quelles

que soient les régions, la place de l'agriculture dans l'économie globale est assez limitée. Le monde rural est partout un espace multifonctionnel dominé par les activités du secteur tertiaire et habité par une population fortement mobile au plan géographique dont la majeure partie dissocie lieu de travail et lieu de séjour.

### **Les conséquences de l'application de la loi**

La loi a maintenant 30 ans d'existence et elle a bien joué son rôle de préservation des bonnes terres agricoles du Québec. Bien que fortement décriées par les groupes écologistes, les superficies de la zone allouées à la construction résidentielle, aux infrastructures et à l'économie sont relativement minimales et ne sont pas toutes constituées de bons sols agricoles. Elles ont aussi été partiellement compensées par l'inclusion de nouvelles superficies. Entre 2003 et 2008 la CPTAQ<sup>5</sup> a autorisé l'exclusion de 3399 hectares de la zone agricole. Mais en contrepartie elle acceptait d'y inclure 2378 nouveaux hectares. Toutefois, les implications de la loi sont tellement fortes que son impact ne se limite pas à ce bilan. En raison de son champ de juridiction, de ses interdits et de ses conséquences socio-économiques, cette loi affecte de façon significative de nombreux individus et constitue un paramètre majeur de référence dans la gestion territoriale des municipalités, MRC et communautés métropolitaines.

Une enquête que nous avons effectuée auprès des gestionnaires municipaux des localités disposant d'une zone agricole a mis en évidence de nombreuses implications de la loi. Amorcée en 2004 dans la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent, l'enquête a été réalisée par étape et finalisée en 2007 dans la plaine de Montréal. Le fort taux de réponses obtenues

suite à l'expédition d'un questionnaire postal adressé aux maires, contribue aussi à démontrer l'importance de son rôle dans la vie municipale. Ces taux de réponses<sup>6</sup> varient entre 50 % dans la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent et 34 % dans tout le territoire à l'extérieur des régions périphériques. Au total 350 questionnaires ont été remplis sur les 942 qui ont été expédiés.

En vertu de la loi, le périmètre d'urbanisation, c'est-à-dire la zone qui demeure sous la pleine autorité des conseils municipaux est délimité par la CPTAQ. Or, 47 % des municipalités considèrent qu'il est trop petit et ne répond plus adéquatement à leurs besoins d'expansion. L'impact socio-économique de cette situation est ressenti différemment selon les endroits, mais en général on le voit comme un facteur fortement limitatif de développement et à incidences négatives sur l'organisation des services et la vie socio-économique. Si dans certains cas, ça complique la difficulté de mettre en place de mesures adéquates en vue de favoriser le développement, ailleurs ce manque d'espace empêche de bien gérer le quotidien et de faire face à des besoins pressants afin de corriger des problèmes affectant l'ensemble ou des sections de la trame de peuplement. Selon les endroits, l'agrandissement du périmètre s'impose pour différentes affectations pouvant être de nature résidentielles, commerciales,

---

industrielles ou communautaires. Des demandes d'agrandissement sont donc adressées régulièrement à la CPTAQ. À l'occasion, des situations jugées urgentes amènent des municipalités à investir des sommes considérables en frais juridiques pour essayer d'avoir gain de cause auprès de l'organisme.

Une forte proportion de municipalités dans toutes les régions du Québec exprime donc un besoin supplémentaire d'espace pour leur périmètre urbain. Cette revendication vaut tout autant pour les petites localités rurales en décroissance démographique des régions ressources que des villes à forte croissance des communautés métropolitaines. Pour l'ensemble du Québec, une très grande diversité de contextes conduit à une multiplicité de situations différentes. Alors que des municipalités ne sont pas en mesure de satisfaire aux sollicitations du moment et aux anticipations du futur, d'autres estiment avoir suffisamment d'espace pour répondre aux besoins des deux ou trois prochaines décennies.

Des municipalités insérées dans les communautés métropolitaines et agglomérations de recensement éprouvent par ailleurs beaucoup de frustration à voir leurs demandes d'espace rejetées sous prétexte qu'il y a encore des terrains disponibles dans d'autres municipalités de l'agglomération ou de la communauté. Cette réponse ne répond pas toujours à des besoins spécifiques à régler sur place. En outre, cela conduit à des pertes d'entrées fiscales dont toutes les municipalités

**Paradoxalement, c'est dans la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent, deux des régions les plus affectées par la décroissance démographique, que l'on trouve le plus fort pourcentage de municipalités en déficit d'espace à l'intérieur du périmètre urbain**

ont besoin. Aussi, dans certains cas, ça signifie la migration vers l'extérieur de projets pour lesquels on a investi argent et énergie. On estime également qu'on accorde préséance à ce critère sans prendre en compte que l'espace envisagé dans la municipalité est souvent à faible potentiel agricole ou sans perspective pour l'agriculture en raison de sa localisation, dimension et configuration.

Paradoxalement, c'est dans la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent, deux des régions les plus affectées par la décroissance démographique, que l'on trouve le plus fort pourcentage de municipalités en déficit d'espace à l'intérieur du périmètre urbain. Cinquante-deux pour cent affirment manquer d'espace pour répondre à des besoins résidentiels et favoriser le développement socio-économique. Il ne faut en effet pas perdre de vue que la diminution de population n'empêche pas le besoin de nouveaux logements. Leur nombre a augmenté de 1,6 % en Gaspésie et de 3,1 % dans le Bas-Saint-Laurent entre 2001 et 2006.

Le besoin d'espace est aussi très élevé dans la plaine de Montréal et les autres régions environnantes où il concerne 48 % des municipalités. Là, croissance démographique et économique se conjuguent pour favoriser une forte densification et extension du tissu de peuplement. C'est en Abitibi-Témiscamingue que la dimension du périmètre urbain fait le moins problème car elle ne concerne que 34 % des municipalités.

Pour un certain nombre de municipalités, ce n'est pas tant la quantité d'espace à l'extérieur de la zone agricole qui est en cause que sa qualité, sa localisation et sa disponibilité. À l'intérieur des périmètres d'urbanisation, des sols sont dévalorisés ou de peu d'intérêt en raison de configuration, de questions de topographie, de problèmes de remplissage, de drainage, ou même de contamination de la nappe phréatique. Certains espaces à

---

construire ne conviennent pas aux fonctions que l'on voudrait leur attribuer. Des éléments de voisinage constituent aussi des facteurs de dépréciation. La localisation des infrastructures existantes contribue également à disqualifier des espaces qui seraient trop onéreux à mettre en valeur compte tenu de la nature des projets. Toutes les terres non agricoles ne sont pas toutes disponibles pour les promoteurs.

La rareté des sols à construire a des conséquences sur la valeur des terrains. Mais ce phénomène demeure néanmoins assez limité car il n'est mentionné que par 28 % des municipalités. C'est dans les régions périphériques à la plaine de Montréal qu'il semble le plus manifeste affectant plus du tiers des municipalités. Par contre, aucune localité en Abitibi-Témiscamingue ne fait référence à ce problème. Il semble qu'on puisse établir un lien dans ces différences régionales avec la croissance démographique et économique. Dans plusieurs endroits, on attribue l'augmentation du prix des terres à celle du secteur agricole ou à l'inflation et à l'augmentation générale du coût de la vie. Ailleurs, la situation de l'emploi, la décroissance démographique et la mobilité géographique des individus auraient contribué à éviter les mouvements significatifs à la hausse.

La loi est considérée avantageuse par seulement 37 % des municipalités. Le Saguenay-Lac-Saint-Jean affiche le taux de satisfaction le plus élevé avec la moitié des répondants et l'Abitibi-Témiscamingue, le plus bas avec seulement 17 % des municipalités. Dans la plaine de Montréal et les régions qui lui sont périphériques le taux de satisfaction s'établit autour de 40 %. Les motifs de satisfaction sont

de deux ordres différents selon la nature, la localisation et la taille des municipalités. Dans un premier cas, de petites municipalités rurales la considèrent avantageuse parce qu'elle contribue à la protection du territoire agricole et de l'agriculture. On y voit aussi des avantages dans le fait qu'elle permet le paiement d'une bonne partie des taxes municipales des cultivateurs. Selon un tout autre niveau d'intérêt, la loi est jugée utile puisqu'elle contribue à la densification des périmètres urbains, à une meilleure harmonisation des fonctions et à limiter l'étalement urbain. Les municipalités qui partagent ce point de vue sont en général à caractère urbain et disposent d'un périmètre d'urbanisation de taille et de qualité satisfaisante que l'on cherche à remplir. Vraisemblablement, la loi constitue pour ces dernières un outil favorisant leurs orientations d'aménagement du territoire.

Une bonne partie de ces municipalités qui trouvent la loi avantageuse, y voient aussi des inconvénients. En fait, il n'y a que 11 % des municipalités qui ne perçoivent que des avantages à la loi. À cet égard, les taux varient beaucoup selon les régions passant de 0 % en Abitibi-Témiscamingue à un maximum de 23,5 % au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Dans beaucoup de cas, on considère que les inconvénients surpassent largement les avantages.

Les inconvénients de la loi revêtent de nombreux aspects et de façon globale prennent beaucoup plus d'importance que les avantages dans les administrations municipales. Au total, 68 % des localités estiment que la loi crée des inconvénients à leur développement socio-économique. Il était d'usage depuis quelques années d'attribuer cette perception aux grandes régions

**Les inconvénients de la loi revêtent de nombreux aspects et de façon globale prennent beaucoup plus d'importance que les avantages dans les administrations municipales**

---

périphériques du Québec. Mais l'enquête révèle que la majorité des municipalités de la meilleure zone agricole du Québec, la plaine de Montréal, partage aussi ce point de vue. Les pourcentages des municipalités affichant de l'insatisfaction vont de 87 % en Abitibi-Témiscamingue à 62,4 % dans la plaine de Montréal.

Les motifs d'insatisfaction sont très nombreux, variables d'une localité à l'autre et exprimés sous différentes formes. De façon générale sans remettre en cause la pertinence de la loi, et en prenant surtout pour acquis le fait qu'elle empêche l'utilisation de terres en friche, ou recouvertes de forêts, à potentiel faible ou inexistant, on pense qu'elle nuit à l'économie, à la vie sociale et communautaire et à la démographie, qu'elle favorise le dépeuplement, qu'elle affecte la qualité de l'aménagement du territoire et qu'elle a aussi des incidences négatives sur le développement de l'agriculture.

Les références à l'économie concernent tout particulièrement les secteurs industriels et commerciaux, la villégiature et la construction résidentielle, autant d'éléments qui affectent les revenus municipaux sous forme de taxes foncières et d'affaires. Les municipalités perdent ainsi des opportunités pour rentabiliser des services qu'elles doivent maintenir sur des espaces à population très dispersée et des routes d'accès aux ressources. Les pertes d'entreprises ont aussi des incidences sur un marché d'emplois bien souvent étrié et anémique.

Les limites imposées à la construction résidentielle constituent l'impact négatif de la loi mentionné le plus souvent dans toutes les régions. On déplore surtout le fait que la loi empêche la construction résidentielle sur des terres à potentiel faible ou inexistant et en milieu forestier. Elle limite ainsi la réponse aux besoins locaux mais également aux

demandes provenant de l'extérieur. Elle entrave aussi la réalisation de projets destinés à attirer de nouveaux résidents par la mise en valeur d'environnements physiques exceptionnels. La portée d'une telle mesure varie en fonction de la taille démographique des localités et de la densité du peuplement mais concerne tout particulièrement les petites localités rurales dont une grande partie sont marquées par la décroissance démographique et même la dévitalisation.

L'impossibilité ou la difficulté de se construire dans un milieu de son choix ou sur une terre disponible à bas coût, favorise le départ des jeunes et nuit au retour de retraités et de travailleurs qui aimeraient revenir à leur lieu d'origine. Dans des localités de quelques centaines de personnes, le départ ou l'arrivée de quelques familles est loin de passer inaperçu. L'impact se fait sentir sur la vie sociale et communautaire et peut même se répercuter sur des services de base. Quelques enfants de plus sont suffisants pour maintenir ouverte la dernière école du village.

Selon l'enquête réalisée auprès des municipalités, l'application de la loi serait responsable de la perte de milliers de résidences dans un peu plus de la moitié des localités. C'est dans la plaine de Montréal où le phénomène est le plus manifeste avec l'incapacité de répondre à plus de 3 000 demandes. Certaines localités mentionnent la perte de centaines d'unités de logement. Dans les régions situées autour de la plaine de Montréal, on fait état d'un déficit d'environ 400 maisons. Et dans les régions périphériques, ce sont 522 résidences en moins qui ont été dénombrées. Dans tous ces cas, ce ne sont que des chiffres minimum ignorant les intentions de construire qui n'ont pas fait l'objet de demandes de dézonage au conseil municipal. En extrapolant les résultats obtenus à l'ensemble des localités et en tenant compte d'un nombre moyen de 3,4 personnes par

---

logement, les régions de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent auraient perdu à elles seules un peu plus de 2 000 personnes durant les dernières années.

Le manque de disponibilité de terrains appropriés peut faire avorter des projets d'implantation ou d'expansion industrielle et commerciale. Dans certains cas, c'est le parc industriel qui est trop petit. Dans d'autres, on ne peut utiliser le terrain jugé adéquat qui contribuerait à minimiser les coûts ou à favoriser la rentabilité de l'entreprise. Il s'agit fréquemment de petites entreprises à faible capitalisation qui trouvent une localisation adéquate dans les rangs, souvent à proximité de la maison, et peuvent même contribuer au renforcement de l'infrastructure de service locale.

La réalisation de projets à caractère communautaire par les municipalités peut aussi faire problème même si le taux d'autorisation demeure très élevé pour ce secteur d'activité. Les demandes d'autorisation à la CPTAQ pour ouvrir des rues, creuser des puits, améliorer ou implanter de nouveaux services, etc. sont exigeantes en énergie et en argent. On fait état dans plusieurs cas de dépenses de dizaines de milliers et même de plus de 100 000 \$ en frais juridiques et de préparation de dossiers. Pour de petites municipalités rurales, aux budgets limités, il s'agit de sommes considérables.

En n'autorisant que l'aliénation de grandes superficies de terrain, la loi nuit à la diversification de l'agriculture. On ne favorise

ainsi que le modèle des grandes entreprises exigeantes en terre et en capital. Alors que de jeunes producteurs ne peuvent acquérir le petit lopin de terre nécessaire pour lancer leur exploitation, de grandes superficies de bonnes terres agricoles restent vacantes. Ce problème est dénoncé par de nombreuses municipalités qui souhaiteraient que l'on favorise différents types de petites productions.

Pour leur part, les modalités d'application de la loi causent problème dans les deux tiers des localités. Les appréciations à ce sujet sont sensiblement les mêmes dans toutes les régions. On fait état de difficultés concernant à la fois le contenu de la loi et sa mise en application par la CPTAQ. Les motifs d'insatisfaction sont fort nombreux et varient selon le contexte des municipalités. Pour ce qui est du contenu, c'est surtout l'impact négatif de la loi sur l'économie qui attire l'attention. On déplore particulièrement le fait qu'elle nuit à la diversification économique. On mentionne aussi son manque de souplesse et son application uniforme dans l'ensemble du Québec. On estime qu'elle ne tient pas suffisamment compte de la diversité des sols, des spécificités des municipalités, des contraintes de chaque milieu et des problématiques locales et régionales. On lui reproche aussi de protéger trop de sol à faible ou sans potentiel. Pour ce qui est des modalités, on fait état de délais trop longs, d'un coût élevé, d'une mise en application trop centralisée, d'intransigeance et de décisions aux motifs discutables.

### **Adaptation de la loi aux besoins d'aménagement et de développement du territoire**

Dans une perspective de développement et d'aménagement du monde rural, d'occupation du territoire et de lutte à la dévitalisation, il est essentiel de revoir le contenu et les modalités

d'application de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Cette révision<sup>7</sup> apparaît aussi comme un complément indispensable à la politique de la ruralité.

---

**Dans une perspective de développement et d'aménagement du monde rural, d'occupation du territoire et de lutte à la dévitalisation, il est essentiel de revoir le contenu et les modalités d'application de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles**

Il y a également lieu d'envisager les changements à la loi en regard de l'atténuation des déséquilibres de la structure de peuplement. Tous ces changements peuvent s'opérer tout en maintenant les objectifs fondamentaux de la loi qui sont la protection du territoire et des activités agricoles.

Il importe dans un premier temps de revoir la configuration de la zone agricole afin de l'adapter aux territoires dotés d'un véritable potentiel agricole. À l'exception des érablières, la forêt n'a pas sa place en zone agricole pas plus que les vastes superficies de terre au potentiel agricole très faible ou inexistant qui ont été délaissées et retournées à la friche depuis des décennies par les agriculteurs ou qui n'ont jamais été défrichées. Le seul fait que la zone agricole n'est occupée qu'à 53 % est indicatif de son surdimensionnement.

Il faut cesser de faire comme si le monde rural n'est qu'un milieu agricole. C'est un espace multifonctionnel où l'agriculture n'occupe plus qu'une place réduite et a même presque disparu dans des centaines de localités. C'est aussi un espace qui a un besoin urgent de reconverter son économie et pour ce faire doit mettre à profit toutes les opportunités qui se présentent. Or, la loi sur la protection des terres agricoles ne favorise pas le processus de développement en raison des vastes superficies de terrain sans potentiel dont elle gèle l'usage, par les lourdeurs administratives qu'elle impose, par les freins inutiles qu'elle crée à la construction résidentielle et à la

création et expansion d'entreprises et par les coûts économiques qu'elle engendre.

Les problèmes que la loi peut créer au développement des régions périphériques, largement constituées de municipalités rurales sont connus des autorités gouvernementales et de la CPTAQ et font régulièrement l'objet de remarques dans les rapports annuels de gestion de l'organisme. Ils ont même amené le législateur à prévoir deux critères reliés au développement économique parmi les dix dont la commission doit tenir compte pour rendre ses décisions.

62.9 l'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique;

69.10 les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie.

Ces deux critères comme les huit autres laissent beaucoup de place à interprétation, et ont eu apparemment peu d'effets, si on juge par la situation économique des espaces concernés et les impacts négatifs de l'application de la loi identifiés par les municipalités.

Le plan d'action en matière de développement régional publié en 1988 par le gouvernement provincial prévoyait une modulation de politiques et de programmes selon les régions. Les deux Politiques de la ruralité font état de la même orientation gouvernementale. Il serait important que la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles fasse l'objet de cette modulation. Le contexte d'application de la loi n'est pas le même dans les régions périphériques que dans la plaine de Montréal. Les enjeux aussi y sont très différents. Une

---

première intervention à y faire serait de réviser la zone agricole pour l'adapter au véritable potentiel agricole. Cette première démarche contribuerait à donner plus de latitude aux autorités municipales pour gérer l'aménagement et stimuler le développement de leur localité.

D'autres mesures appliquées à l'échelle du Québec pourraient avoir un impact considérable sur l'aménagement et le développement. Il faudrait assouplir les règles concernant le morcellement des bonnes terres agricoles pour permettre différentes productions exigeant des superficies relativement faibles de terrain comme l'horticulture, l'agriculture biologique et différentes formes d'agriculture de loisir et à temps partiel. Cela faciliterait aussi l'entrée d'une relève dans l'agriculture lui permettant d'acquérir uniquement les surfaces requises à un coût plus abordable.

Il importe aussi de réajuster les périmètres d'urbanisation aux besoins du contexte actuel. On pourrait remplacer le difficile cas par cas qui prévaut actuellement par une démarche

## Conclusion

La protection des terres et activités agricoles doit toujours être une préoccupation majeure du gouvernement québécois. Mais il faut aussi concilier cet impératif avec d'autres exigences de développement et d'aménagement. L'agriculture n'occupe plus qu'une place réduite dans la vie économique de la plupart des localités du Québec. C'est une activité essentielle mais aussi complémentaire aux autres existantes. Ce concept de complémentarité implique pour la gestion de l'espace, la prise en compte de toutes les possibilités de

plus globale axée sur les impératifs à satisfaire à l'extérieur du secteur agricole et plus ouverte aux considérations des élus locaux.

En vue de favoriser l'occupation du territoire et la densification du tissu de peuplement rural il faudrait autoriser les constructions résidentielles sur les terres à potentiel faible ou nul le long des routes ouvertes à l'année. Cette approche est souhaitée par 85 % des municipalités du Québec dont 100 % pour celles de l'Abitibi-Témiscamingue et 94 % pour celles du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il y aurait aussi lieu d'occuper les espaces vacants entre les habitations implantées en zone agricole avant l'application de la loi.

De telles mesures qu'il ne faut pas confondre avec l'étalement urbain ne coûteraient rien aux municipalités et seraient sans impact négatif sur l'agriculture. Elles contribueraient par contre à garder sur place les jeunes foyers qui veulent s'y établir et à accueillir de nouveaux résidents en quête d'un environnement de qualité. Elles permettraient aussi l'amélioration de la fiscalité municipale tout en aidant au maintien et à la diversification des services existants et au renforcement du tissu social.

création d'emplois et d'amélioration des conditions de vie dans une perspective d'utilisation optimale des ressources. Or, telle qu'elle est conçue et appliquée, la loi ne favorise pas cette utilisation optimale.

En référence à l'enquête effectuée auprès des municipalités, la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles contribuerait au dépeuplement des campagnes accentuant ainsi le déséquilibre dans la structure de peuplement du Québec. Les

**D'autres mesures appliquées à l'échelle du Québec pourraient avoir un impact considérable sur l'aménagement et le développement**

---

courants migratoires qui s'effectuent en direction des grandes villes favorisent la périurbanisation et la pression sur les meilleures terres agricoles. Un réaménagement de la loi en faveur de la densification

des campagnes pourrait aussi contribuer à atténuer la demande d'espace à construire dans la plaine de Montréal et à y préserver les sols à haut potentiel. ■

#### Notes et références

- <sup>1</sup> Dans l'Est-du-Québec, certains intervenants considéraient le zonage agricole comme un zonage des productions s'inscrivant dans le prolongement d'un zonage proposé par le BAEQ
- <sup>2</sup> Tardif, Lauréan, « Vingt-cinq ans de zonage agricole, une bonne loi, mais une application à revoir », *Le Devoir*, mardi 30 décembre 2003, p.A7
- <sup>3</sup> Selon le rapport annuel de gestion 2007-2008 de la CPTAQ
- <sup>4</sup> Selon les données de Statistique Canada
- <sup>5</sup> Ibid
- <sup>6</sup> Un rappel par courriel a été effectué uniquement dans les régions Gaspésie et Bas-Saint-Laurent. Les résultats ont été regroupés en fonction des étapes de l'enquête. Gaspésie et Bas-Saint-Laurent, Abitibi-Témiscamingue, Saguenay-Lac-Saint-Jean, autres régions à l'extérieur de la plaine de Montréal et plaine de Montréal.
- <sup>7</sup> Cette révision est demandée par des individus et organismes depuis de nombreuses années. Plusieurs des mémoires présentés à la Commission Pronovost sur l'agroalimentaire ont demandé d'importants changements à la loi

Commission de protection du territoire agricole du Québec, Rapport annuel de gestion 2007-2008. Québec, 2008.

Dugas, Clermont, Impacts de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles dans les localités à l'extérieur de la plaine de Montréal, rapport de recherche, Université du Québec à Rimouski, 2007, 40 pages.

Gouvernement du Québec, Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

Office de planification et de développement du Québec, Québec à l'heure de l'entreprise régionale, plan d'action en matière de développement régional, Québec,

---

## Publicité Revue PME